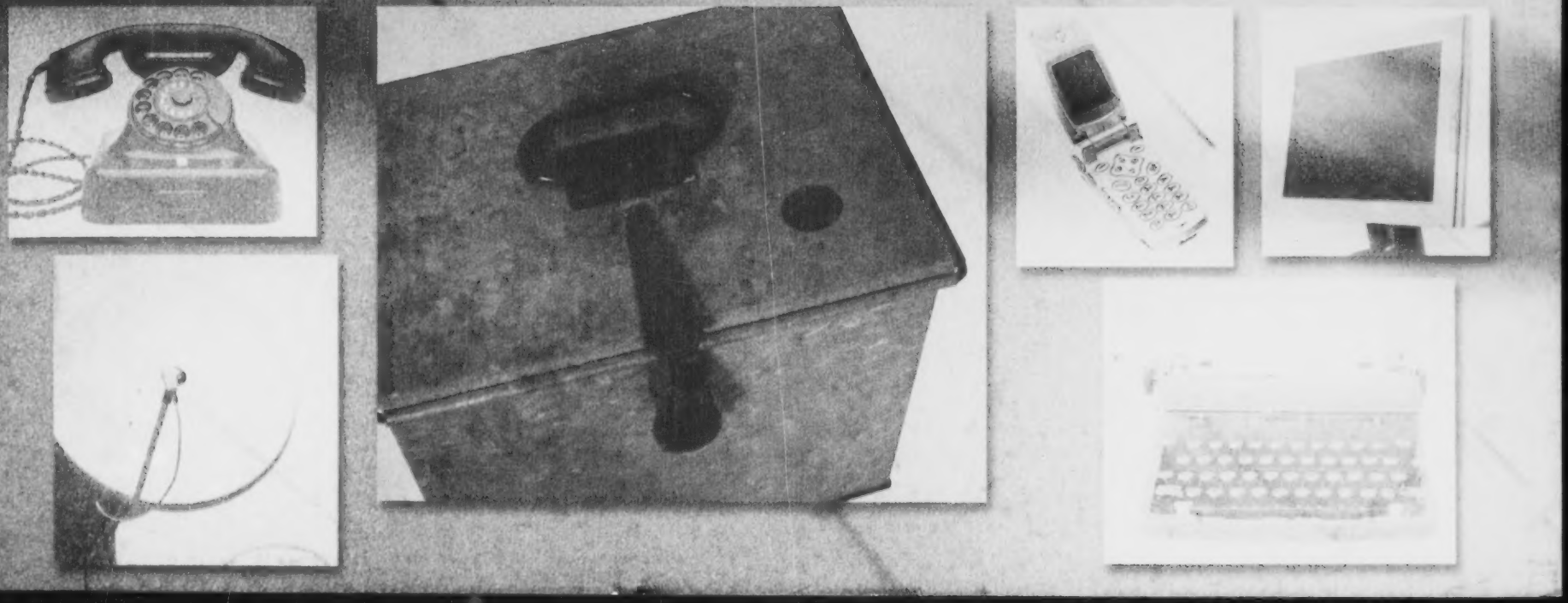
246216
GE

ELECTIONS ONTARIO

ACCESS, INTEGRITY AND PARTICIPATION:
Towards Responsive Electoral Processes for Ontario

SEPTEMBER 2004



Elections Ontario

51 Rolark Drive
Toronto, Ontario
M1R 3B1

1-800-677-VOTE (8683)

(416) 326-6300

TTY: 1-888-292-2312

Fax: (416) 326-6200

info@electionsontario.on.ca
URL: www.electionsontario.on.ca

©Elections Ontario September 2004

ISBN 0-7794-6549-0

This report is printed on chlorine-free
50% recycled fibre and 10% post-consumer
paper using vegetable based inks.

Office of the
Chief Election Officer
of Ontario

Bureau du directeur
général des élections
de l'Ontario

104-07512/

The Honourable Alvin Curling
Speaker of the Legislative Assembly
Queen's Park
Toronto, Ontario
M7A 1A2

Dear Mr. Speaker:

It is with great pleasure that I submit my Report on the preparation and delivery of the 38th Provincial General Election, ***Access, Integrity and Participation: Towards Responsive Electoral Processes for Ontario.***

The successful administration of the 2003 election could not have been achieved without the dedication and commitment of the 103 returning officers, 7,323 returning office personnel and 59,625 Election Day workers. In addition, the nine registered political parties and the 522 Ontario citizens who offered themselves as candidates for election ensured the continuing vitality of our electoral processes. I extend my thanks and appreciation to all of these people for their participation.

This Report presents an overview of activities conducted by the Office of the Chief Election Officer over the past four years, and addresses critical topics relating to electoral administration for consideration by the Members of the Legislative Assembly.

Respectfully submitted,

John L. Hollins
Chief Election Officer

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION BY THE CHIEF ELECTION OFFICER 4

EXECUTIVE SUMMARY 6

THE CHIEF ELECTION OFFICER AND ELECTIONS ONTARIO IN CONTEXT 10

A REPORT ON THE 2003 EVENT 12

- READINESS PLANNING – FROM 2000 TO 2003 13
- STRATEGIC PLANNING: 2002 – 2006 14
- THE COUNTDOWN BEGINS 21
- ELECTION DAY: OCTOBER 2, 2003 31
- ELECTION COSTS 32

THE WORLD OF CHANGE 35

ONTARIO'S ELECTORAL FUTURE 38

OUR CONCLUSIONS 52

APPENDIX 53

INTRODUCTION BY THE CHIEF ELECTION OFFICER

In 2001, it was my honour to be appointed Chief Election Officer for Ontario. I expected the road ahead to be an exciting challenge and I have not been disappointed.

In preparing for Ontario's 38th Provincial General Election, clearly Elections Ontario would have the opportunity to make a difference in the evolution of the province's electoral process, preserving our centuries-old democratic right within modern-day parameters.

Innovation and structure, technology and efficiency, outreach, partnerships, access and involvement – from vision to planning to delivery, these words guided Elections Ontario's focus through to Election Day on October 2, 2003 and continue to do so. New systems and processes, supported by a new organizational structure, have helped to strengthen our democratic processes and set in motion the essential transformation of how provincial elections happen in Ontario.

Through pilot projects, tests and the opportunities offered in the six by-elections between 2000 and 2002, Elections Ontario has been able to grow in professionalism and organizational scope and, at the same time, increase the strength and integrity of Ontario's electoral system.

Our experiences in the most recent election have told us many things.

Ontario's electors have said we are on the right track. Post-event research shows that most rated their voting experience as excellent or good. However, a majority also pointed to the potential use of new technologies and flexibility about where and when they vote during an election.

Thus, another message also resonates: if we are to continue to respond to the needs of the Ontario electorate, Elections Ontario's existing legislative and procedural environment must adjust to keep pace with change. We need the flexibility to take advantage of new opportunities as they occur, while ensuring fiscal prudence and innovation are properly balanced.

The legislative framework for provincial elections in Ontario has not been thoroughly modernized since the late 1960s. Thus, much of the effort required to deliver a 21st-century event has been constrained by practices that have their roots in history and do not serve the reality of today's electorate.

When the *Election Act* was modernized in 1969, there were approximately 4 million electors in Ontario. Communication was largely by mail or telephone, or through print and radio media. Television was in its adolescence and emerging as a powerful communication tool, especially in the political forum.

More than three decades later, Ontario's electorate has changed significantly. The number of electors has doubled to nearly 8 million. We are firmly entrenched in an electronic age of Internet, e-mail and wireless communications. "Two-income" families are the norm and working "9-to-5" is not. To function within our busy lives, Ontarians expect to be able to choose from multiple channels to access the services provided by governments and their agents, and this expectation increasingly extends to participation in the election process.

While the 2003 provincial general election emerged overall as an efficiently deployed event, there is no room for complacency at this apparent administrative success. We cannot ignore the bigger social picture that reflects reduced participation in the electoral process, nor our continued responsibility to ensure that electoral procedures do not become barriers to participation.

We have reached a defining moment in our history. However, current legislation does not permit Elections Ontario to take the paths we need to follow and Ontarians are telling us they want. Without a thorough overhaul of the *Election Act*, we cannot guarantee our ability not only to sustain growth, but also to maintain the ground achieved. At risk is our continued ability to deliver high quality services that meet the changing needs of Ontario's electors and preserve the integrity and accessibility of the electoral process.

The Legislative Assembly, on behalf of Ontarians, has entrusted us with building, maintaining and delivering the foundation of our democratic system: the electoral process. Our ability to embrace and act on this trust requires an explicit framework for the integrity and political independence of the Chief Election Officer and Elections Ontario. At the same time, we must behave with accountability and transparency to ensure continued public trust in our independent administration of the electoral process.

Access, Integrity and Participation: Towards Responsive Electoral Processes for Ontario departs from more traditional methods of election reporting in Ontario. This document spans two functions: first, it reports on the preparation and delivery of the 2003 provincial general election and, then, builds on our experiences to identify and discuss opportunities for essential change. These observations and discussions are presented at a high level in the Executive Summary that follows.

Ultimately, it is our goal that the reader will gain from this document essential and practical insights into the realities of electoral delivery in the 21st century, and share our sense of urgency in addressing the resulting challenges before the next provincial general election. Elections Ontario looks forward with enthusiasm to implementing the innovations to come.

John L. Hollins
Chief Election Officer

EXECUTIVE SUMMARY

The Chief Election Officer's objectives for the 2003 provincial general election were clear: to provide one election that was the same for every elector, not 103 different elections, and to play a significant role in the exercise of democracy in Ontario by removing barriers and connecting citizens to the electoral process.

Planning and Delivery

Flowing from Elections Ontario's first-ever Strategic Plan, covering the period 2002 – 2006, a new organizational structure established the professional expertise that is essential to effective electoral delivery. Once in place, we embarked on a series of coordinated event readiness planning activities for the 38th Provincial General Election.

A broadly-based consultation with stakeholders helped focus our efforts to design and develop new systems and services at headquarters and in the field, to support the management of the event and to meet elector, candidate and party expectations for an efficient election without barriers.

The overall approach to event preparation and delivery was based firmly on the Strategic Plan and reflected a clear, "service-based" approach to our business. This resulted in several new staff positions in returning offices and at the polls to help avoid problems with poll openings and elector line-ups on Election Day.

Recognizing the importance of an accurate list of electors, Elections Ontario used the opportunities offered by the six by-elections between 2000 and 2002 to pilot new approaches to locating electors and carried these initiatives through into the 2003 election.

Our outreach and communications campaigns were greatly expanded and included, for the first time, an advertising campaign that encouraged electors to participate and not let others speak for them. Communication materials and access channels were developed to address as many of the needs identified by our stakeholders as possible. The Elections Ontario Web site's functionality was also expanded and provided, for the first time, live results reporting on Election Night.

The Results

Post-election reviews with stakeholders, including election workers, the general public and other participants, confirm that Elections Ontario was able to deliver on its expectations and that the election of October 2, 2003 was successfully deployed.

As we evaluate our experiences in preparing and delivering the election, and as we understand the perspectives of our stakeholders, it is clear that responding to the needs and expectations of electors in today's world is increasingly difficult within our legislative framework. Our success was achieved because of the innovation and flexibility that was applied by Elections Ontario to the procedures and directions set out in the *Election Act*, not because the legislation provided the flexible array of tools required.

The *Election Act* reflects a view of Ontario and its electorate that is locked in time, representing the world of the late 1960s, when the legislation was last overhauled. Today, rather than helping the Chief Election Officer to remove barriers to elector participation, many provisions in the Act have now become barriers to a modern approach to electoral democracy.

What is Our Future?

There are three critical features of future elections that emerge from our reviews and consultation: *access* to the electoral process in the very broadest terms, the *integrity* of the electoral process, and *voter participation* in the electoral process.

Access In these early years of the 21st century, Ontario electors live in a constantly changing demographic, social and cultural environment that the legislation does not reflect. Just as the elector's world is changing, Elections Ontario's world must be able

to change to keep pace. Unfortunately, this can happen only within the rather narrow parameters that limit the Chief Election Officer's current administrative control.

There are many barriers that cannot be overcome by the Chief Election Officer because of the lack of flexibility in the authority that is given to him. For example, Ontario electors can vote in person at a specific place on Election Day or in person at one of five or six advance polls in their electoral district on specific days. Beyond this, the only voting choice that electors have is to forego the secrecy of their ballot and assign a proxy to vote on their behalf. Comparatively, electors at the federal level and in some Ontario municipalities have more alternatives to traditional attendance at a poll.

Similarly, electors' registration opportunities are equally limited and not open to change under current rules.

Our stakeholders are looking for better access in all areas and, as the election administrator, Elections Ontario needs tools that work in today's world. Access means more than physical accessibility to a polling place. It also means:

- Being identified as an elector without having to overcome administrative or logistical barriers
- Being able to acquire information about electoral processes easily, and
- Enjoying the value of efficiency and convenience that comes from the improved access channels that are available with automation.

While the Chief Election Officer can undertake research into new approaches and test activities during a by-election, there is virtually no flexibility within the current legislation to support broader change and open access.

There are, however, some areas that could be considered for legislative action; for example:

- Providing flexibility in establishing advance poll opportunities and locations
- Permitting different voting access channels and special voting rules, including secure automated processes, and
- Providing for the Chief Election Officer to be able to adopt flexible approaches to elections, including timing adjusted to permit automation.

The use of predictable and public places for voting will help electors accept the voting process as a regular part of their lives. Similarly, publicly funded school facilities are distributed throughout the province and are recognizable features of local communities. They should be a routine part of electoral administration.

Legislators could consider action to:

- Specify that the school facilities will automatically be made available for elections
- Close schools and establish a Professional Development day on polling day.

In the alternative, consideration could be given to:

- Moving polling day to the weekend to help remove an access barrier for electors with childcare concerns or electors who rely on assistance from family caregivers.

With the creation of the Permanent Register of Electors for Ontario (PREO), the Chief Election Officer has established close relationships with Elections Canada and the Municipal Property Assessment Corporation (MPAC) to maintain elector information. The legislation provides the Chief Election Officer authority for access to Ontario government databases to help him carry out his obligation to verify the accuracy of the PREO. The authority is necessary and appropriate for ensuring access to the maximum number of eligible electors.

In reality, however, data from provincial vital statistics and driver licensing databases is currently processed and delivered through Elections Canada.

When the Chief Election Officer requests elector information from provincial sources, he often faces challenges that arise from, on the one hand, the administrative obligation of government ministries and departments to observe the provisions of legislation protecting personal privacy and, on the other, the apparent unfettered right of the Chief Election Officer to ask for and receive registration information for electors. In addition, where the information can be acquired, charges are sometimes proposed.

Legislation in this area requires review. Legislators could consider action to:

- Address real and perceived conflicts between the current legislative authority to acquire electoral information from government ministries and the province's privacy protection framework, and
- Give the Chief Election Officer the clear authority and administrative tools to acquire the necessary – and only the necessary – personal information from government databases to identify and register electors.

Electors also have limited opportunities to access the registration process under the current Act. Legislators could consider:

- Providing flexibility for new and automated elector registration processes, and
- Taking care to ensure that any legislative adjustments do not compromise the flexibility that has allowed the building of successful partnerships between Elections Ontario and the federal and municipal electoral agencies.

Integrity Experience gained in the 2003 election and the views of our stakeholders continue to reinforce the ongoing importance of the structure of the electoral process. The integrity of elections must be preserved through a combination of people who are publicly accountable and processes that are clearly defined.

Our stakeholders confirm the overwhelming importance of maintaining the independence of the Office of the Chief Election Officer as administrator of the electoral process. The current system for appointing returning officers and poll workers is politically driven: Cabinet appoints returning officers, and candidates – usually working with their political parties – are responsible for nominating poll workers.

In days when poll workers personally recognized the majority of voters who appeared before them and many citizens believed it was a civic duty to work in elections, the current method may have been appropriate. In today's world, social and economic factors mitigate against both participation and availability. Parties can no longer call on teams of workers to work one very long day for relatively little pay.

Cabinet appointments of returning officers and the legislative environment within which they work places the Chief Election Officer at a distance, creating significant barriers to the effective management of the election and delivery of a single event to all electors. In addition, the partisan appointment process creates perceptions of a lack of independence and, therefore, a possible risk to its integrity.

Moreover, while the Chief Election Officer does not set the pay rates for election workers, he is held accountable for the success of the event, despite low pay rates.

The fundamental structure of electoral administration lies entirely within the legislative framework. This framework creates a barrier to the administrative integrity of the electoral process. The barrier could be removed if legislators consider:

- Providing clear and unambiguous authority to the Chief Election Officer to appoint returning officers and election workers, and
- Authorizing the Chief Election Officer, in consultation with an independent financial arbiter, to set the rates and prepare and publish the Schedule of Fees for election workers and election costs.

If the management and administration of the election differ from district to district, electors and candidates are entitled to ask why. If the answer is because of the lack of a central control that ensures consistency, electoral integrity is at risk. Currently, the *Election Act*

places the Chief Election Officer at a distance from event delivery. He requires clear administrative authority to make decisions and be able to deploy the staff and tools required to ensure there is only one election across Ontario, and that its integrity is preserved.

Legislators can help to assure the continued integrity of the electoral process if they consider:

- Developing a new *Election Act* that provides a coherent framework for the Chief Election Officer to manage the electoral process professionally, with transparency, with fairness and without partisan influence.

Continuing political presence in electoral administration is necessary and can be achieved within a legislative framework if legislators consider:

- Establishing a place for political counsel to the Chief Election Officer by confirming in the Act the consultative role of the Advisory Committee of Registered Political Parties.

Voter participation. In striving to achieve his objective of connecting citizens to the electoral process, the Chief Election Officer has access to a limited set of administrative tools. However, our stakeholders have confirmed their belief that the Chief Election Officer has a role in encouraging elector participation.

While 4,528,167 electors took part in the 2003 provincial election, this represented only 56.8% of the 7,962,607 registered electors. While advertising is one way to reach out to electors, there are many more opportunities that could be pursued if the Chief Election Officer carried a public mandate to educate and communicate, as do his federal and Quebec counterparts. Legislators could consider helping the Chief Election Officer to remove barriers to knowledge and understanding of the electoral process through initiatives such as:

- Permitting broadly-based communication and information dissemination by the Chief Election Officer at any time
- Inclusion of young citizens in elements of the electoral process, such as registration, before they turn 18 years of age
- Identifying party affiliation on ballots.

Clearly, the alignment of the needs of our stakeholders with the electoral process does not begin with the issuing of the Writ and end on Election Day. It continues in varying ways throughout the period between elections. It is clear that in future, Elections Ontario's outreach activity must also continue day-by-day.

In their consideration of the opportunities for reform of electoral administration, legislators should remember that the scale of a provincial general election requires adequate time to design and fully test innovative approaches to election delivery. This would require legislative change to be enacted at least 12 months before the date of the next provincial general election, unless the Chief Election Officer determines that all required processes are in place and less time is required to support and implement change.

With an understanding of Elections Ontario's practical experiences in delivering the event, readers are invited to consider how the delivery of future elections can be improved and how the enabling legislation can ensure support for the needs of electors while protecting the integrity of the electoral process.

THE CHIEF ELECTION OFFICER AND ELECTIONS ONTARIO IN CONTEXT

In assessing the current and future direction of Ontario elections, it is important to understand the administration of the electoral process in context and the current authorities within it.

"Chief Election Officer" describes both an individual who oversees the day-to-day management of the election process in Ontario, as well as one who, as an Officer of the Legislative Assembly, personifies the official body mandated to administer provincial elections, by-elections and referenda.

Under the *Election Act*, the Lieutenant Governor in Council (the Cabinet) appoints a Chief Election Officer (CEO), on an address of the Legislative Assembly.

The CEO is also the custodian of election finances under the *Election Finances Act*. In this function, the CEO is responsible for overseeing the registration of political parties and constituency associations, as well as candidates during provincial elections. He must also monitor the financial reporting associated with leadership contests and the annual and electoral activities of the parties, associations and election candidates, and the distribution of statutory subsidies.

Under the *Election Finances Act*, the Chief Election Officer is required to report to the Legislative Assembly on election finances activities. This, and any comments on that legislation, will be provided in a separate document.

In addition, the CEO is responsible for managing referenda held under the *Taxpayer Protection Act, 1999* and, further to an amendment in 2000 to the *Municipal Elections Act, 1996*, is mandated to review appeals of referendum questions proposed for inclusion on municipal ballots.

The CEO fulfills his electoral obligations through the administration of Elections Ontario. While accepted as an independent, non-partisan agency of the Legislative Assembly, "Elections Ontario" as an organization is not mentioned in legislation and is, in fact, the "trade name" for the Office of the Chief Election Officer.

The CEO can call on an "Assistant Chief Election Officer," who is also appointed by the Lieutenant Governor in Council and is authorized to act in place of the CEO as required.

Supported by the organization's systems, processes and personnel, the CEO oversees the provision of support and services to 103 returning officers appointed by the Lieutenant Governor in Council, each of whom is responsible for an electoral district during an event.

While at a quick glance the legislative framework set out above might seem to be well-defined, the operational relationship between the CEO and the front-line election officials is actually flawed and ill-defined. This is just one example of the paradoxes and anachronisms that persist today in Ontario's otherwise non-partisan election environment.

Although the current CEO and ACEO were appointed in 2001 following review by an all-party selection panel, the legislation is actually silent on the selection process and the duration of the appointment of the Chief Election Officer.

A further gap is seen with respect to returning officers. While the CEO has the authority to hire administrative staff to fulfill his responsibilities, he has no authority in the selection and limited authority in the management and tenure of returning officers or other election officials. Yet, he is still accountable for the event they deploy in the field.

In contrast, under current legislation, returning officers hold responsibility to appoint persons to fulfill the role of election clerk. They also have the responsibility to select and appoint all workers who staff the 103 returning offices, 29 satellite offices and nearly 23,000 polls during an election.

With the powers of the CEO and returning officers divided in this way, the current legislative framework presents the CEO and Elections Ontario with significant operational challenges in delivering a single, well-organized and consistent provincial general election to replace the 103 individual events, with their varying standards and performance, seen in previous elections.

Financial considerations under the *Election Act* are equally archaic. The CEO has no defined statutory role in the design, structure or content of the "Schedule of Fees and Expenses" issued under the *Election Act*. Designed in the early 1980s, this outdated Regulation has minimal relevance to today's electorate. Yet, it is still the only prescription by which the CEO can allocate the majority of event costs, with payment schedules that are not indexed to inflation and contemplate *"stenographers," "carbon paper"* and *"film projectors."*

Only through the judicious application of his emergency powers and the scope for rate adjustment allowed in the Regulation has the CEO been able to stretch the financial framework to accommodate the deployment of automation and a centralized register of electors. However, emergency powers were intended for unexpected incidents, not to address ongoing issues and needs.

Legislation in the future must consider providing flexibility and discretion to the Chief Election Officer to enable him to keep pace with a changing environment, and help ensure a ready, willing and able workforce for electoral events.

A REPORT ON THE 2003 EVENT

As 4.5 million Ontario voters entered 22,782 provincial polls on October 2, 2003, they saw more than the usual officials, voting screens and ballot boxes.

They saw their polls open and close on time. They knew they would be able to vote, even if they had left it to the last minute on Election Day itself to add their names to the Voters List. They found voting was faster and easier than ever before.

They might have noticed improvements in directions to the polls and instructions on completing their ballots. They may have noted the addition of information centres that diverted electors needing assistance, while allowing others to move through quickly and vote.

What they didn't see was the infrastructure of people, technology and processes behind the event.

Nor did they know about the four years of intense planning and preparation that successfully culminated in the 38th Provincial General Election.

As a society, Ontario is constantly changing and electoral processes must continue to evolve to keep pace with the needs of a wide range of stakeholders. To report on the 2003 provincial general election in a way that is meaningful for readers, we need to look beyond a comparison of numbers. Certainly, we can benchmark statistics – such as voter turnout and the quantity of staff, facilities and materials required to deliver this election – against previous events. However, to make this measurement significant, we must also look at the means by which measures were achieved during this event and the hurdles encountered along the way.

Understanding the Event Continuum

There is no denying the election call on September 2, 2003, the following Writ period and Election Day itself on October 2 were significant events. For electors, candidates and other stakeholders, this brief month is the focus of most election activity.

Yet, for Elections Ontario, this period of intense activity is part of a much greater – and equally intense – context that comprises three to four years of advance planning on a continuum of election event readiness.

For our organization, the lines between event readiness and deployment often blur – as they must if we are to maintain our responsibilities to deliver a fair and accessible electoral process to Ontarians as and when required.

An election call is, for Elections Ontario, a signal to deploy the tools and techniques that have been developed and refined to that point in time. Such was the case on September 2, when the systems built, processes established and partnerships forged to-date "switched over" from event-readiness to event-deployment mode.

Under the pressures of an actual province-wide event, the 30 days of the 2003 election period put the planning and innovation of the previous four years to the test by the electorate and other stakeholders. Equally important, it offered Elections Ontario essential learning opportunities to help guide ongoing processes and shape future directions as we move along the province's electoral continuum.

READINESS PLANNING – FROM 2000 TO 2003

MISSION – Elections Ontario's mission is to guarantee the democratic voting rights of Ontario electors, assist in making the finances of political interests transparent and to ensure efficient, cost-effective and non-partisan administration of the electoral process.

For Elections Ontario, preparation for the next provincial general election begins right after the last one. With the responsibility of administering by-elections and referenda and being prepared for a general election, we traditionally have had an event "on the shelf" by ensuring that:

- Forms, supplies, training materials and equipment are replenished and ready at all times for the province's 103 returning officers
- Advertising and communications materials are updated with templates ready for customization according to the different needs of the 103 electoral districts
- Administrative staff and field workers are trained to manage the processes and meet the needs of electors on the front lines.

The principal lesson drawn from the previous general election in 1999 was the need for Elections Ontario to more closely manage all aspects of impending event delivery, in order to establish consistent, efficient and cost-effective processes, preserve electoral process integrity and maintain corporate credibility.

In particular, the addition of the Permanent Register of Electors for Ontario to the Chief Election Officer's mandate in 1998 has required Elections Ontario to develop ongoing activities to maintain and update elector information.

By 2003, significant management changes were manifested in revised approaches to business processes, job definitions, staff hiring and training, technology infrastructure, materials and facilities, list maintenance and updates, forms and supplies, budgeting and financial management, communication and leadership.

VISION – Elections Ontario's vision is to set the standard for electoral process excellence.

Inherent in these changes has been the emphasis on the timely flow of information: internally, between Elections Ontario's headquarters and returning offices and through to front-line poll workers; and, externally to electors, political parties, candidates and other stakeholders.

None of this has been in isolation. Increased expectations from stakeholders and expanded responsibilities have made strategic long-term planning and integrated implementation essential.

VALUES – These values will be the foundation of everything we do.

Integrity
We believe that the integrity of the electoral process must be the highest priority and that the democratic rights of electors must be guaranteed.

Openness, transparency and non-partisanship
We believe that the administration of the electoral process must be completely open to public scrutiny and characterized by the consistent application of legislation and service standards.

Flexibility, innovation and cost-effectiveness
We believe in maintaining a working environment, which is flexible enough to respond to changing needs, encourages innovation and strives to deliver services in a cost-effective manner.

Professionalism, teamwork
We believe in supporting each other as individuals to achieve personal excellence, exceptional teamwork and pride in the delivery of our services.

Proactive participation with stakeholders
We believe in building strong partnerships, and working cooperatively with stakeholders to further our vision of electoral process excellence.

STRATEGIC PLANNING: 2002 – 2006

Since the mid 1980s, the Chief Election Officer's post-event reporting has identified a number of proposals for legislative change. Several of these proposals were implemented in 1998 and were supplemented with the addition to the *Election Act* of the Chief Election Officer's responsibility for the then new Permanent Register. However, corresponding process changes typically have been reactive and isolated.

As Elections Ontario looked ahead in 2001 to more change to come, we knew we needed a long-term vision supported by a cohesive, integrated Strategic Plan, to be able to meet the electorate's expectations competently and manage emerging issues and challenges.

This blueprint needed to look beyond the next general event to the fundamentals of election management. Thus, while "Event Delivery" is indeed one of the key measurements ultimately articulated in the Strategic Plan, other success factors include Solid Infrastructure, Maximizing Partnerships, Stakeholder Involvement and Service Excellence.

The successful administration of the 2003 election confirmed we are on target with our strategic direction and that this strategy provides a foundation for Elections Ontario that is solid yet sufficiently flexible to respond to changing process requirements and the emerging social, economic and demographic trends and perspectives of the modern electorate.

Stakeholder Readiness

In developing the five-year Strategic Plan, we knew that its usefulness depended on broad consultations with internal and external stakeholders that addressed shorter-term, event-readiness needs and identified issues for further consideration. It was essential for our planning to take into account the global context in terms of stakeholder needs as well as best practices across Canada and around the world. Still, the plans for event delivery were crafted with a clear focus on the service that would ultimately be delivered to electors on Election Day.

Aligning our workforce. Elections Ontario's ability to deliver on our vision of electoral process excellence depends on the maintenance of a "critical mass" of internal expertise.

In identifying internal stakeholders as a significant resource, Elections Ontario prepared for the 2003 event by looking at the human side of electoral administration from three viewpoints: head-office staff, returning officers and their teams, and election-day workers.

Immediately following the appointment of the current Chief Election Officer in January 2001, Elections Ontario undertook a redesign of our staffing model.

Reflecting our expanded legislative responsibilities with regard to the PREO, as well as emerging demands from stakeholders, including almost 8 million electors, we moved from a permanent headquarters staff of 19 to an approved complement of 61 administrative, technical and professional employees.

With permanent staff in place, the use of contract and consulting resources was reduced significantly to focus mainly on developmental areas, and particularly in technology and new outreach programs.

Recognizing the need for close and effective communication and coordination of activity in the electoral districts, we established 10 "liaison officer" positions, reporting to the Chief Election Officer. They emerged as a valuable link in training and supporting the 103 returning officers grouped in 10 regions across Ontario.

Liaison officers also played an advisory role in our effort to manage the delivery of the event more consistently and avoid the challenges associated with holding simultaneous yet separate elections in 103 districts across the province.

They contributed to our re-evaluation of the roles and responsibilities of existing election officials and election-day workers. In all, 23 new sets of responsibilities were developed

for the returning office and field. Corresponding job descriptions and defined skill sets took into account the need for some staff to perform multiple functions during an election event.

Informing the parties. In January of 2002, the Chief Election Officer announced the creation of the Advisory Committee of Registered Political Parties and held his first meeting.

The Advisory Committee accommodates up to two representatives from each registered party. Its mandate is to discuss administrative and legislative issues of critical interest to Elections Ontario and political parties within a non-partisan forum.

Ontario Political Parties: Registered as of September 2, 2003

- Communist Party of Ontario
- Family Coalition Party of Ontario
- Freedom Party of Ontario
- Green Party of Ontario
- Ontario Confederation of Regions Party (COR)
- Ontario Liberal Party
- Ontario Libertarian Party
- Ontario New Democratic Party
- Progressive Conservative Party of Ontario
- Reform Party of Ontario
  (voluntarily de-registered September 15, 2003)

Note: the Natural Law Party voluntarily de-registered on July 21, 2003

By the time the Writ was issued, five meetings had been held with representatives of nine of the 11 registered parties in Ontario. These quarterly meetings quickly fostered good working relationships through frank dialogue between Elections Ontario senior management and party representatives. They will continue to provide a channel specific to event-readiness for communications to party officials and, through them, to candidates.

Through its deliberations, the Advisory Committee was able to initiate improvements in the flow of information during the election between election officials and parties and candidates, and to generate more useful register products, maps and lists.

Reaching electors with special needs. Elections Ontario recognizes there is no one-size-fits-all approach to informing and educating electors. In 2002, we completed an initial needs analysis with a number of stakeholder organizations serving people with special needs related to disabilities, place of residence and ethno-cultural factors. We approached stakeholders with two strategies in mind:

- Develop relationships and work with stakeholder groups toward barrier-free elections for their members and clients
- Identify ways prior to the impending election to disseminate information about voting and the electoral process to qualified electors who have special needs.

Accordingly, we focused on stakeholder groups that provide services to individuals who are blind or visually impaired, deaf or hard of hearing, or who have a physical disability or mental health issue.

In addition to electors with disabilities, we also worked with stakeholder groups that represent electors with other specific concerns, including Aboriginals, students, seniors, residents in women's shelters and those who are homeless.

We examined the issues raised and new products and services requested by these groups, the related provisions in the *Election Act* to respond to these requests, and our capacity to deliver them for the 2003 election.

From this initial consultation with approximately 100 stakeholder groups emerged a collaborative strategy for the election, which provided a wide range of services. Key examples of these include:

- General election information materials and services provided in alternative formats, including Braille and audio, and through sign language interpreters and our TTY line

- The piloting of a new Voter Assistance Access Line designated for immediate assistance during advance and regular polling days to voters with disabilities who are experiencing difficulties in voting
- Assistance and information in up to 31 languages, in addition to English and French, through householder brochures, information advertising and voter poll guides; also offered simultaneous translation on-demand through our central call centre.

As part of election-readiness, Elections Ontario implemented several new strategies for the 2003 provincial general election to further support a positive, informed and accessible voting environment for electors with distinct needs.

- ***Faxing of Proxy Applications:*** replaced the need for an original signed proxy application delivered in person or by mail to facilitate easier and timelier arrangements for proxy voting.
- ***Aboriginal Liaison Officer:*** official appointed in electoral districts encompassing distinct Aboriginal communities, responsible for building relationships with community leaders before Election Day, to facilitate voting in each First Nation community.
- ***Liaison Officer for the Homeless:*** official appointed in electoral districts where there is a concentration of homeless individuals, responsible for building relationships and working with the administrators of organizations that serve homeless electors, before Election Day. Through these officers, electors who did not have a permanent lodging place were provided with assistance in confirming their eligibility to vote and in meeting identification and qualification requirements that would give them access to the vote.
- ***"Proof-of-Residence" for homeless electors:*** facilitated through the provision of briefing materials and a letter template for administrators of shelters, drop-in centres and soup kitchens, to produce an acceptable residence affidavit for electors who do not have a permanent lodging place but are otherwise qualified to vote.

De-briefing sessions immediately following the election demonstrated the value of the election-readiness planning and pointed to key learning – not just for Elections Ontario but also our stakeholders.

Through the activities of the 2003 election, our stakeholder groups were able to more easily understand that the scope of Elections Ontario's ability to respond to special needs is constrained by the *Election Act*. While recommendations for change may have merit, the scope of our mandate and authority and the timing inherent in the current legislation may preclude us from acting on them.

All stakeholders have expressed enthusiasm in working further with Elections Ontario to develop a collaborative strategy that continues to address mutual education and information needs for future events.

Electors with Disabilities

The passage of the *Ontarians with Disabilities Act (ODA)* carried with it an amendment to the *Election Act* (Section 55.1, subsection 1) requiring returning officers to report to the Chief Election Officer on accessibility measures for an election and for the CEO to make this public.

Elections Ontario has embraced the spirit of this Act. With respect to outreach to electors with disabilities, we addressed potential barriers to the voting process using parameters defined in general terms by the ODA, specifically:

- Physical layout and architectural provisions
- Information/communications
- Societal attitudes
- Technology
- Policies and practices

An overview of the core and customized products and services developed to respond to electors with a range of disabilities has been set out in *Elections Ontario Outreach Program 2003: Electors with Disabilities*. Available on our Web site at www.electionsontario.on.ca, it also includes our summary report on accessibility measures at the electoral district level.

Students

The 2003 election was held during the post-secondary academic year. As this potentially affected an estimated 200,000 students, our Outreach team met in advance with student associations and councils during event-readiness planning and provided them with election information materials customized for students. Similar information was included on a distinct section on our Web site.

A key issue among the groups was clarification of the *Election Act*'s reference to permanent residence as a qualification to vote in a particular electoral district. While the information we provided appeared to be sufficient for most groups to deploy after the election call, a lack of clarity persisted for one of the groups, who objected strongly and publicly to the imposition of residency requirements as a voter qualification.

A follow-up meeting since has further clarified the constraints placed on Elections Ontario by the *Election Act* in dealing with "residence," and highlighted potential improvements for future communication to students.

Safety for Electors in Women's Shelters

Elections Ontario recognizes the personal safety concerns affecting residents living in Ontario's women's shelters and the potential for it to deter their participation in elections. Following consultation with the Ministry of Community and Social Services, we distributed information kits and display materials specific to residents' information needs via the Ministry to approximately 100 facilities across the province. We encouraged residents to take advantage of their ability to vote in their home electoral district at Advance Polls or though a proxy voter in their electoral district.

Subsequent discussion with Ministry staff indicates that, although the initiative was well-intentioned, it was not sufficient to assure residents of their safety. Elections Ontario has identified this as a significant issue that must be pursued, both in the interpretation of their residence under the *Election Act* and in service to this "at-risk" segment of the electorate.

PREO and the List of Electors

Development of the Permanent Register of Electors for Ontario and the quality of its data has been the cornerstone of much of our readiness activity – from exploring new systems and partnerships and piloting new approaches in test projects, to educating electors and other stakeholders on registration procedures and issues related to a permanent register system. Significant improvement has been achieved in managing and updating information in the PREO. This must continue to evolve to realize the full potential of a permanent register system.

A living list. An efficient and cost-effective election process is dependent on the availability of a current, accurate and complete preliminary List of Electors. The products derived from the PREO include paper and electronic lists and database files that are used by the returning officers and provided to registered candidates and political parties. They also support a range of databases that provide public information for the Web site, as well as Elections Ontario's business systems at headquarters and in the field.

Consequently, just as the electorate is a living entity, management of the Permanent Register of Electors for Ontario must respond to and reflect a constant state of electoral change. Its update and maintenance is based on information from a wide range of sources, including provincial vital statistics and driver licensing data. This latter information is not received directly from the ministries, but indirectly through Elections Canada's National Register of Electors extracts.

At an election call, the preliminary List of Electors is drawn from the PREO in its current state. This automated database comprises electors qualified to vote in a provincial election: specifically, anyone who on an election day is 18 years of age or older, a Canadian citizen and a resident of a particular Ontario electoral district.

In turn, the List of Electors becomes the Voters List with the inclusion of all changes, additions and deletions made during the election period. This is the document provided to deputy returning

officers for Election Day. The final Voters List reflects all changes, including electors added on Election Day.

With this in mind, obviously, one of the major considerations in managing the PREO has been that, on average, approximately 20 percent of elector information changes every year as a result of elector moves, new 18-year-olds, new citizens, and deaths.

Another key consideration is that qualified electors register or update their voter information on three different lists of electors for municipal, provincial and federal elections. For people who move frequently, this may have meant updating information in September 2003 for the provincial election, in October 2003 for the municipal election and again in June of 2004 for the federal election.

The 1999 provincial general election was the first time the PREO was in place and a full enumeration was not conducted. At that time and until early in 2003, update tools and processes were limited. There was no guarantee that information compiled by returning officers could be retained when the PREO was updated with new extracts from the National Register of Electors provided by Elections Canada.

Tripartite Agreement. In recent years, Elections Ontario has worked towards partnerships in register management with other key authorities responsible for administering elections in Ontario, namely Elections Canada at the federal level and the Municipal Property Assessment Corporation, which maintains lists of electors for triennial municipal elections.

This relationship was consolidated with the signing in mid-2002 of a tripartite agreement designed to move all three electoral authorities toward a longer-term, shared vision of a "single list" of Ontario electors.

While the broader, shared objectives are still in the future, the tripartite agreement has enabled Elections Ontario to achieve interim event-readiness goals through shared approaches. The value of this cooperation clearly establishes a template for the future.

Pilot projects. Concurrent with the early development of the tripartite relationship, pilot projects to test new elector data management routines were implemented through six by-elections between 2000 and 2002, in Ancaster-Dundas-Flamborough-Aldershot, Parry Sound-Muskoka, Vaughan-King-Aurora, Beaches-East York, Nipissing and Dufferin-Peel-Wellington-Grey.

Combinations of data from MPAC and data obtained from land registry databases supported our activity in locating addresses and registering electors in residential areas where changes were most likely to have occurred.

The value of the by-election work was further realized in Fall 2002 with the consolidation of the lessons learned into a broad-scope pilot project, which was implemented in the Orangeville area designated by the postal code "L9W," within the electoral district of Dufferin-Peel-Wellington-Grey.

Data quality challenges for the PREO were reviewed through a series of initiatives that attempted to evaluate and use all available data sources to identify duplicate names, as well as new or deceased electors or those who had moved.

In addition, a range of new map products was developed and evaluated, building on Elections Ontario's decision to develop electoral geography using property parcel data and Geographic Information Systems (GIS). This approach was a first step toward building the essential links between addresses and electors that can be used to support a range of new map products and services.

This pilot also facilitated testing of new communication techniques, a centralized call centre and targeted elector list revision tactics, providing a valuable learning opportunity across many Elections Ontario functions for the 2003 election and beyond.

Spring 2003 target registration. The findings of earlier pilot projects contributed to the development of a larger scale, province-wide "Target Registration" exercise in Winter 2003.

In January 2003, Ontario's Chief Election Officer and his federal counterpart agreed to collaborate in a joint Target Registration exercise to update the provincial and federal registers and confirm some of the information recently acquired from Canada Revenue Agency (CRA), to be ready when an election was called.

PREO Updates

By the February 2003 data update from Elections Canada, common business rules and processes were in place to allow for the majority of the Elections Ontario fieldwork to be retained and exchanged. This update from the National Register of Electors of 7,526,043 records included Ontario data from a variety of sources:

- Canada Revenue Agency (CRA) information, from the 84% of Ontario tax filers who consented on their 2001 and 2002 tax returns
- Ontario Ministry of Transportation driver's license updates, received quarterly up to October 2002
- Ontario Office of the Registrar General, Ministry of Consumer and Business Services updates on deceased electors up to January 2003
- Citizenship and Immigration Canada lists of new Canadian citizens residing in Ontario who consented to be added to the National Register of Electors (more than 90% since 2001)
- Final voters lists from provincial and federal by-elections
- The results of the list reviews conducted independently by provincial returning officers in Ontario in Spring 2002 and federal returning officers in Summer 2002 (925,000 revisions to street, place or polling division)
- Elector-initiated additions and updates

The goal of the exercise was to improve elector information in four key areas:

- The estimated 1.4 million occupants of 807,000-plus units in high-density buildings identified from information in the PREO and supported by Elections Canada data
- Potential electors in more than 68,600 residential properties that had changed ownership within the previous eight months, identified from the provincial Land Registry database
- Elector information from 62,500-plus residences typically in rural areas, with minimal civic addressing (i.e. rural routes versus actual street number and name, etc.)
- Nearly 960,000 individuals identified by Elections Canada primarily from CRA files and requiring confirmation as qualified electors before they could be incorporated into the National Register of Electors.

Following a comprehensive, information campaign to all Ontario households, the Target Registration exercise culminated in March 2003 with an intense, nine-day field exercise that focused on updating elector information extracted from the National Register as of February 2003.

The subsequent processing of nearly 1.4 million transactions to add, delete or update elector information resulted in a significant improvement in the quality of both federal and provincial lists of electors. Approximately 326,000 new elector records were added to the PREO through this process.

Duplicate elector names occur for a variety of reasons, such as name changes, transcription errors or illegible forms. The inconsistency can be as simple as a person using different names on different forms – such as "Bob" on a driver's license and "Robert" on an income tax return.

Our findings were also shared with MPAC, significantly reducing the costs and volume of the mail-out enumeration required to update the preliminary lists of electors for the November 2003 municipal elections.

Thus, the tripartite agreement had demonstrated its value for Ontario electors and the PREO was ready to be deployed in the event of a Spring 2003 election.

Summer 2003 revisions. With an average of 117,000 Ontarians turning 18, moving, becoming Canadian citizens or passing away each month, maintaining a current, accurate and complete PREO means the revision process never stops.

Following completion of the Target Registration exercise, with the persisting uncertainty about a possible election call, Elections Ontario continued to maintain a high level of event readiness into the summer months. During this period and speculating on a late-summer election call, we focused on the analysis of PREO data to identify where maximum value could be achieved from data correction and maintenance activity.

A key goal during the summer months was to verify and update the data returned from the Target Registration exercise and incorporate updates received from Elections Canada in May and June, including those from the Perth-Middlesex federal by-election, remove duplicates and deceased electors, prepare to issue the List of Electors at an election call, and return an updated extract to Elections Canada. Key deliverables included:

- Improvements to approximately 250,000 addresses in format, presentation, accuracy, and poll links
- Identification and removal of 90,277 duplicate elector records within PREO
- Removal of 58,313 deceased elector records.

With almost 1.5% of register information changing each month, there is no such thing as 100% accuracy in the PREO. The balance of responsibility between electors and Elections Ontario must recognize this reality. While we retain an obligation to reach out to as many electors as possible through our routine activity, we must also encourage electors to accept their responsibility to use the access channels we currently provide and the new ones we develop.

The last update to the PREO was completed on August 29, 2003 and the preliminary List of Electors was produced on September 2, 2003 immediately upon the election call, establishing the starting point for the Voters Lists that were used by nearly 23,000 deputy returning officers in the 38th Provincial General Election.

THE COUNTDOWN BEGINS

Election officials across the world are frequently asked the question: "So, what do you do between elections?" Elections Ontario's team is no exception.

The nature of event-readiness means that most of our work happens in the three to four years preceding a provincial general election. Virtually all initiatives must be in place and maintained in a state of readiness for deployment "at the push of a button" following an election call. Yet, the fruits of this labour are apparent to most only during the 28 to 30 days spanning the writ period and Election Day.

This short window provides a critical milestone along the electoral process continuum. We use an election to measure the effectiveness of our strategies and tactics in meeting the demands of the electorate: from planning and enhancing our staffing, facilities and technology systems, to new communications materials, business processes and relationships with stakeholders and suppliers.

Deployment in the Field

The official start to the election period in Ontario owes much to custom and tradition and considerably less to established business practice and, despite popular belief, the Chief Election Officer does not have an "inside track" on the timing of the election call.

Because of the extensive speculation about possible election dates in 2003, critical components of the Target Registration infrastructure were retained and fine-tuned in a state of readiness throughout the spring and summer months to ensure the local offices could be open for business within our target of 72 hours after an election call.

Within 72 hours of the Writ, the following personnel, systems and processes were operational:

- 103 returning offices and 29 satellite locations leased and open for business
- 4,200 revising agents, hired and trained
- 234 tonnes of election supplies from Elections Ontario's central warehouse, distributed to 103 returning offices
- 103 Local Area Networks comprising over 1,700 components configured with the preliminary List of Electors and three core software applications were deployed, installed and made functional
- 4 different ads for each of the 103 electoral districts customized with local times and locations and ready for publication

Technology Deployment & Installation

Services to 103 returning offices included equipment packaging, shipment, installation, set-up, imaging and testing throughout the entire province.

Service	Equipment	Volume	Deployed within 72 hrs
Telecom	Centrex Voice Lines & Sets	1030	100%
	High Speed Data/Internet Lines	103	100%
	Analog Voice Lines	206	100%
	1-800 Services	103	100%
Computer	Servers	103	100%
	Work Stations (Desk Top)	1030	100%
	Routers	103	100%
	Local Area Networks	103	100%
	Printers	206	100%
	Back Up Equipment	103	100%
Total		3090	100%

Staffing. During the election period, in addition to the revising agents required at the outset for target revision, returning officers hired 3,193 staff for their offices. This was a significant increase over 1999 levels to address problems in previous events due to understaffing and also to manage the new technology systems, train poll workers and enable efficient processing of elector list data on-site.

Total Field Staff	1999	2003
Returning Office Staff	641	3,193
Revising Agents	1,683	4,130
Polling Day Staff	49,828	59,625

Plans for staffing on Election Day were built with the sharp memory of 1999 clear in all minds. Elections Ontario could not retain its credibility if polls opened late and electors were faced with long line-ups at peak voting hours.

With about 60,000 workers needed across Ontario for Election Day itself, and not knowing when the election would be called, the recruitment officer in each electoral district had to be ready at a moment's notice to hire 600 to 700 workers as deputy returning officers, poll clerks and additional election-day staff. Using every available source, including lists of previous provincial and federal election workers and party referrals, the recruitment officers created databases that they used to track the availability of potential workers.

New Returning Office And Field Positions In 2003

Polling Day Area Manager	1763	Polling Day Supervising DRO	3,657
Advance Poll Area Manager	82	Recruitment Officer	134
Training Officer	195	Call Centre Agent	731
Finance Clerk	94		

A number of positions in the field require experience and knowledge in particular areas such as personnel, technology or finance. Fulfilling these requirements can be challenging, especially with a limited timeframe and only short-term employment to offer potential workers.

These constraints, combined with the sheer quantity required, also have implications for hiring specifically for Election Day. While new training courses provide for a fast transfer of knowledge to polling-day staff, it is simply not possible to guarantee the competence and performance of 60,000 individuals working a one-day assignment, and isolated incidents did occur where poll workers discharged their duties inappropriately. Each incident was addressed when it became known. We will continue to focus on training and staffing measures to further reduce these incidents as much as possible.

Polling day staffing targets reflected the need for back-up workers and included new positions to smooth traffic flows, coordinate activity and ensure a management presence in the polls.

Facilities. Returning offices must be ready to serve electors immediately at an election call.

The sites selected as returning offices must provide adequate facilities to serve as a business office, a training location, a data facility and, also, as a processing location for advance polls that is accessible by wheelchair. The facility must also have sufficient building power and telecommunications capacity, including broadband service.

Within three days of the election call, all 103 returning officers had secured and opened offices that met standards for size, layout, accessibility and location. In addition, 29 satellite returning office locations were leased in the geographically large districts, primarily in Northern Ontario.

Similarly, individual poll location information must be determined early in the election period to be ready for inclusion on the Notice

of Registration cards for electors. While some electors are able to vote at the same facility in federal, municipal and provincial elections, this is due as much to good fortune as it is to good advance planning.

The returning officers' ability to confirm approximately 80 percent of the 7,017 polling locations that were to house the 22,782 provincial polls within 72 hours of the election call was facilitated through a home-office technology strategy. In the months preceding the election call, computers were installed in each returning officer's home and included web-enabled tools to assist them in identifying, recording and tracking potential polling locations before the event. Credit should also be given to the information sharing that took place between provincial and federal counterparts over the same period.

The remaining 20 percent, confirmed over the next 48 hours, is indicative of the challenges that increasingly confront election officials in booking polling locations. Key examples of why potential sites identified during election readiness exercises were at risk or no longer available include:

- Restricted access or quarantine at polling locations in residential care facilities due to the SARS health emergency
- Challenges to access by school boards (later resolved by Elections Ontario) that cited security concerns
- A variety of incidental reasons including fire damage, other bookings in the meantime, or change of use or ownership.

Strategic partners. The value of Elections Ontario's pre-planning in establishing "Vendor-of-Record" agreements and strategic partnerships with suppliers was clearly demonstrated in the seamless deployment of systems and materials immediately at the election call.

Efficiency and enhanced list accuracy was realized across the province in the activation of the technology infrastructure, materials handling and logistics support, and in the prompt dissemination of information to electors.

Canada Post Corporation (CPC) combined with other key partners to promptly ship election equipment, supplies and ballot paper to the 103 returning offices. In its more traditional role, CPC also delivered over 4.3 million brochures to households and 8 million Notice of Registration cards to electors across Ontario.

Likewise, our technology suppliers deployed pre-configured Local Area Network hardware to each returning office, installed voice and data communications systems and provided access to key technical and call centre staff "on demand." Our suppliers provided additional technical and strategic support as needs emerged during the event.

Vendor-of-record arrangements were established with provincial and local business materials suppliers. This ensured the availability of office supplies to returning officers in a more timely manner than in previous events.

Elector list revisions. The List of Electors is updated through a variety of channels during an election.

The first critical milestone during the writ period is target revision, which specifically addresses revisions to the List of Electors to increase accuracy and coverage in areas of high elector mobility. While this activity serves an immediate purpose in preparation for Election Day, it is also a key data source in the longer-term context of a living list – specifically for the PREO and, in turn, for our partners under the tripartite agreement.

The challenges posed by an unknown election date followed by a short writ period were especially apparent with the launch of target

By Saturday September 6, four days after the election call, 4,200 revising agents were dispatched in pairs to visit over 2.1 million addresses identified as revision targets, including apartment buildings, institutional residences and homes with recently changed ownership. In all, 265,659 new electors were added to the List through the target revision process.

revision for the 2003 event. Activity had to begin within a few days of the election call and be completed within nine days to satisfy the subsequent data and process requirements of the election period.

To maximize the number of eligible electors on the list, the target revision program was designed to reach the current residents of high density buildings, new developments, properties where the ownership recently changed hands, university and college residences, nursing homes, trailer parks and marinas.

With the help of building superintendents we targeted and visited 362,536 units in 16,797 high-density residential properties identified as having new tenants over the six months before the election. From these visits, 175,213 electors were added to the correct List of Electors. At the same time, revising agents left information material, setting out elector qualifications and contact information for the returning officer, at an additional 312,477 residences where nobody was home when they made their three calls.

New homeowners were also targeted for revision activity. Revising agents were able to visit 94,536 addresses where ownership had changed over the preceding six months. As a result, an additional 62,881 electors were added to the List of Electors.

College and university residence units presented a particular challenge to returning officers. Eligible student electors could determine that their school address was their permanent residence and could have their names added to the List of Electors in that electoral district. In total 9,293 student residence units were visited and 13,093 eligible electors were identified and added to the lists.

Across Ontario, a further 51,701 electors were identified in 820 nursing and retirement homes, with more than 20 beds and added to lists of electors.

After removing duplicate records, returning officers added a net total of 265,659 electors to the lists, through the target revision process.

A large update to the National Register of Electors was provided by Elections Canada and incorporated into lists of electors across the province. Revisions were also made as a result of electors contacting returning offices and obtaining Certificates to Vote and by making application for addition at the poll on Election Day.

Preliminary List of Electors – Event Activity

	Additions	Deletions	Changes	Total Transactions	Notes
E.C. Update	388,045	0	5	388,050	
Target Revision	265,659	79,598	32,115	377,372	Deletes include "moved" and "target revision"
Certificates	78,722	0	96,980	175,702	
Election Day	324,031	82,610	185,651	592,292	Deletes include R.O. decisions and duplicates
Duplicates	0	256,011	0	256,011	Includes 245 deceased
Other	*6,364	**13,156	***600,904	620,424	*Additions include inter-district. **Deletes include deceased, elector request, challenged, and inter-district transfer. ***Changes include 228,124 address corrections and 353,716 administrative revisions. Does not include poll splits and combinations.
Totals	989,114	431,375	915,655	2,336,144	
Preliminary List (number of names)				7,331,161	
Final List (number of names)				7,962,607	

Total list revision activity in 1999 – approximately 1.2 million transactions.
Total list revision activity in 2003 – approximately 2.3 million transactions.

Based on the learning from our pilot projects, Elections Ontario further expanded list revision initiatives to reach electors beyond our traditional information channels. During the second week of the election period, we mailed 188,937 letters to occupants at residential addresses for which there were no corresponding electors within the PREO, to provide essential registration and voting information.

The scope and coverage of the 2003 elector list revision is a testament to thorough readiness planning and the earlier enhancements achieved through Target Registration in early 2003 and the subsequent summer update activities.

Communications to Stakeholders

Focusing on key milestones in the event, Elections Ontario communicated with electors and candidates through a variety of channels and tools.

The 2003 communications campaign was marked by integrated communications approaches that both attracted electors to the information source and gave them specific directions to follow.

We distributed our householder brochure, Notice of Registration card (NRC) and advertising sequentially during the election period to provide electors with basic information about qualifications, voting options and locations, and registering or updating their information on the List of Electors. These materials also prepared the electors for possible visits from revising agents, receipt of their Notice of Registration card, and troubleshooting tactics if they did not receive an NRC.

Communications to candidates helped them get on the ballot and "get to know" their electors: in addition to processing the filing of nominations, we also provided maps, lists of electors and other electoral products.

Approximately 900 media outlets received concurrent notifications through information backgrounders and news bulletins throughout the same period.

As a whole, these communications tools were designed to lead electors and other stakeholders to one of three "portals" for additional, personalized information and assistance:

- Election-specific Web site
- Central and regional call centres
- Returning offices.

Notice of Registration cards. Based on the preliminary List of Electors that was derived from PREO data as of September 2, Elections Ontario centrally produced and distributed more than 7.3 million Notice of Registration cards approximately two weeks into the election period. Each NRC was customized with the elector's information as it was listed on the PREO, local returning office contact information, and the locations, dates and hours for the individual's advance polls and election-day poll.

The NRCs advised recipients to contact their local returning offices if the information on the card required updating or correction. Electors who corrected the information on their NRC or who had changes made through target revision were mailed a revised card from the returning office prior to the first advance polls. In total, 709,700 revised cards were mailed across Ontario.

Through savings from incentive postage rates and better project controls, the centralized NRC activity was confirmed as a cost-efficient and timely means to broadcast critical elector information and ensure greater consistency and product quality than could be achieved through local deployment.

Following a nationally advertised tender, Elections Ontario selected two successful suppliers to produce the NRCs for the whole province. The suppliers acknowledged after the election that, while they each had the capacity to prepare NRCs for the whole province, the uncertainty created by a variable election day tempered their willingness to bid on the larger capacity.

Informing the elector. In addition to NRCs, a bundle of essential information must be imparted during the election period to inform electors about voter qualifications, registration, voting alternatives, and poll dates and locations. This was deployed

in 2003 in four waves of informational advertising via daily and weekly newspapers, radio and television.

Through thorough advance planning, scripts for television and radio advertisements were prepared to require only the confirmation of an election date, and were then recorded immediately after the election call.

Conversely, after the election call, print advertising required "round-the-clock" and highly labour-intensive proofing to avoid errors in date and location-specific information unique to each of the 103 electoral districts.

Timing was also an issue for the actual placement of advertising. Although a general plan was in place with regard to the target publications and broadcast outlets, actual timeslots could only be booked after the election call. This meant no guarantees of premium timeslots.

Engaging the electorate New for the 2003 election, we ran a concurrent advertising campaign to engage electors' attention through the theme, *"When you don't vote, you let others speak for you."*

Elections Ontario's goal in this campaign was to boost awareness and interest in the voting process and to drive elector registration. We anticipated that increased engagement would also increase attention to the concurrent information advertising campaign.

We tested creative concepts in 2002 among diverse age groups and cultural backgrounds. Participants in province-wide focus groups provided valuable commentary that helped us refine our imagery and messaging. Their overall response to our "grittier" approach, as they called it, was positive and encouraged us to proceed with the "engage" concept that was ultimately seen in daily newspapers, urban weeklies, on "wildpostings" on construction hoardings and on television.

Election 2003 – Communications Activity

Direct Mail	
Householders (September 8 - 12)	4,480,191
Number of NRC mailed centrally (September 15/16)	7,309,611
Number of NRC mailed through returning offices (after revisions)	709,700
Advertising	
Daily Newspapers	44
Weekly Newspapers	294 (including 260 community, 18 French/ Bilingual, 13 urban, and 3 Aboriginal)
Ethnic Newspapers – Dailies	9
Ethnic Newspapers – Weeklies	102
Television Stations / Markets	16 major television markets (800 total anticipated Gross Rating Points for both flights)
Television Stations – Ethnic	4 (52 programmes, 315 occurrences)
Radio Stations	All available Ontario radio stations (300+)
Wildpostings	2,000
Languages	
Print	26
Television	31
Campaign	
Inform	4 flights English/French and Ethnic
Engage – Print (4 – colour)	4 flights: dailies, urban weeklies
Engage – Television	2 flights: 30 second and 60 second versions

Response from electors at-large to the new advertising, overall, was similarly positive. Post-election research results cited it as having the highest retention and impact of all our communications during the election. Seven out of 10 Ontarians recalled seeing the advertisements and four out of 10 said the advertising made them more likely to vote.

The innovative approach was watched closely by other provincial jurisdictions as well as within the advertising industry itself – a number of electoral agencies across Canada have used or are considering similar approaches.

Briefing the media. Elections Ontario believes strongly in the complementary role of the media in disseminating critical election process information to voters, and in our need to provide news outlets with accurate and timely information material.

During summer 2003, Elections Ontario distributed a needs survey to 900 print, radio and television outlets in Ontario. Approximately 120 responded, with common themes being advance information and access to spokespersons at various critical points. Following the survey, we undertook the following key initiatives:

- Updated our Web site to be ready at an election call with specific media resources
- Developed a comprehensive, bilingual media information kit, including regional maps of electoral districts that required just the inputting of critical dates at the election call – this ultimately was sent to media across the province
- Trained additional spokespersons for faster response to media queries
- Created a designated media hotline and prompt escalation protocol for immediate access to spokespersons, and
- Established a media centre within our head office premises for Election Day.

In June 2004, the Elections Ontario "Engage" campaign received international recognition when it was awarded a Silver Lion at the Cannes Advertising Festival in France.

This Festival is frequently referred to as the "Academy Awards of Advertising." About 5,100 spots from around the world were entered; of the 561 "short-listed," only 109 were awarded Cannes Lions (the top award). This means the campaign falls in the top 2% globally.

The campaign also received national recognition, winning a Silver award and three Certificates in the Canadian "2004 Marketing Awards" sponsored by Marketing Magazine.

Where feasible, we followed up immediately with media to address any gaps or errors in actual coverage and were gratified when some outlets took action to update their stories. Elections Ontario will continue to stress the importance of presenting accurate and comprehensive electoral information.

Post-event analysis indicates approximately 90 percent of election coverage was neutral to positive in conveying information messages.

Customer Service to Electors

With communications messaging encouraging electors to contact our central call centre or their local returning office, or to visit our Web site for more information, it was critical that these customer service tools were ready and waiting.

The new centralized call centre's 115-seat capacity was activated with the call of the 2003 election. More than 200 agents were trained to provide services in English and French with 14 hours of coverage each day. A contingency agreement with MPAC ensured additional call overflow capacity. This was critical during anticipated high call volumes associated with various communications initiatives such as householder brochure delivery, advertising and the NRC mailing.

Across the province, returning offices were equipped with local call centres that made between 500 and 1,000 agents available to handle elector inquiries locally. The central call response system also provided returning offices with a back-up capacity to handle overflow calls during high-volume periods.

In addition, toll-free support lines were deployed specifically for election workers, candidates, electors with special needs and the media.

To complement these new services as an information alternative, and to ease the traffic to the central and regional call centres, Elections Ontario's Web site had been customized over the previous months with election-specific information and functionality.

Extensive planning and testing ensured a prompt and efficient switch-over to the event-specific coverage at the election call. Key enhancements to the site included:

- New web design with user-centred navigation
- "Where do I vote?" and other dynamic information in the "Frequently Asked Questions" (FAQ) section and throughout the "Voter" section of the Web site
- Information in other languages
- Detailed information on initiatives for electors with special needs
- Information on the barrier-free hotline
- Braille information brochure
- "Find your electoral district"– search by postal code.

Our Web site received over 88 million "hits" during the event. On Election Day, the site hosted over 54,000 unique visitors and sustained 18 million hits as a result of electors looking for last-minute voting information and, on Election Night, first-ever live provincial results reporting.

The introduction for the 2003 election of the new central call centre and enhanced Elections Ontario Web site has offered valuable learning experiences that warrant further review. The potential to more fully integrate communications is apparent in proven capacity to respond to increased web traffic and call volumes at peak intervals throughout the election period.

Web Services

Web Services – Customer Traffic – Total Event

Total Hits	Total Unique Visitors	Total Sessions
88,391,307	236,399	786,773

Web Services – Customer Traffic – Election Day

Total Hits	Total Unique Visitors	Total Sessions
18,670,572	54,329	207,182

Web Services included general election information, press releases, Frequently Asked Questions (FAQ), and live Election Results.

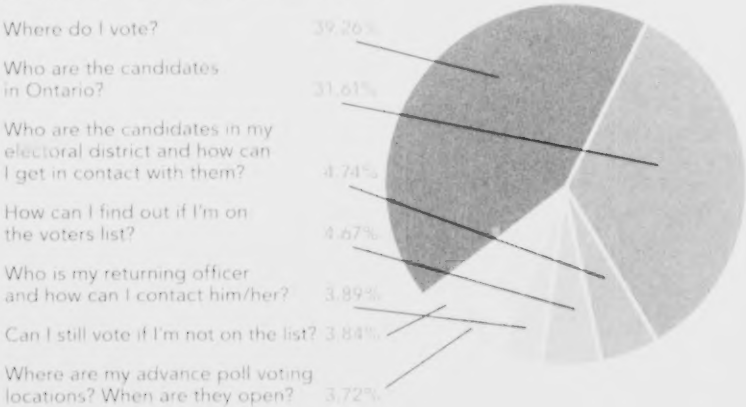
However, post-event research indicates that, despite contact references in all communication instruments, awareness of the call centre and use of the election Web site as communications alternatives were not as widespread as they could have been, and we will continue to explore these applications for future use.

Accessibility The *Election Act* requires returning offices and advance poll locations to be wheelchair accessible. The Act also provides for assistance to electors at the poll from a friend or the deputy returning officer, or relocation of the ballot box within the polling place or to the bedside in care facilities. It also provides for limited voting alternatives, like advance polls and proxy voting, for electors who are not able or do not wish to vote in person on Election Day.

Under subsection 55.1 (1) of the *Election Act*, Ontario's 103 returning officers are required to report on accessibility measures within three months after polling day. As noted earlier, a summary of these reports is included in *Elections Ontario Outreach Program 2003: Electors with Disabilities* that can be found on the Elections Ontario Web site. www.electionsontario.on.ca

Web Services – Frequently Asked Questions (FAQ)

Of the total volume of sessions processed by the Elections Ontario site the FAQ traffic breaks down as follows:



Top 7 of 28 questions represent 92% of the total requests.
English FAQs represent 98.62% of total requests.

In theory, all returning offices, advance poll locations and, wherever possible, polling-day locations were accessible to persons in wheelchairs. The reality reflects a gap in understanding by landlords of accessibility requirements – for example, while the front door was usually accessible, the space within the premises was not always easily manoeuvrable. In addition, a variety of other challenges means that 100-percent compliance cannot be guaranteed.

While returning officers had been directed to use the measures, supplies and alternate format materials provided to assist electors with special needs, there was still a gap in their application across all electoral districts; going forward, we need to address ways to increase awareness and capacity among all returning officers in using the tools and processes as directed.

For example, accessibility is not always possible due to a lack of suitable space, usually for one of two main reasons:

- There is no wheelchair accessible space in smaller communities.
- Identified space is no longer available in polling areas when the election is called.

Taxpayer Protection Act

In the period before Nomination Day during the 2003 election, the Chief Election Officer discharged a new responsibility under subsection 4(1) of the *Taxpayer Protection Act, 1999*. This concerned the intentions of political parties with respect to increases in taxes, new taxes or new authorities to tax, if they were to form the government after the election. The leader of the Liberal Party and the leader of the Progressive Conservative Party each provided the Chief Election Officer with a statement setting out their party's intentions.

Under the Act, the Chief Election Officer was required to review the statements and determine if they were clear, concise and unambiguous. Once he was satisfied that the statements met the requirements of the legislation, his decision was made public. To this end, notices were published in daily newspapers across the province and referred readers to the Elections Ontario Web site for the complete text of each leader's statement.

Having gone through this "exercise" for the first time during a general election, we question whether the Chief Election Officer's role is appropriate. Given the political nature of the issue, there is a risk of compromising the perception of neutrality that the CEO must maintain to assure stakeholders of his independence and non-partisanship.

The Election "Goes Live"

Nominations and ballot printing. With the arrival of Nomination Day, Elections Ontario's focus changes. Event readiness and preparation evolves into reality as electors prepare to vote across the province.

General Election	Number of Electoral Districts	Number of Candidates
May 2, 1985	125	442
September 10, 1987	130	495
September 6, 1990	130	615
June 8, 1995	130	651
June 3, 1999	103	568
October 2, 2003	103	522

Returning officers across the province closed nominations at 2:00 p.m. on Thursday, September 18, 2003, and the preparation and proofing of 103 forms of ballots began. Once proofed and verified at Elections Ontario headquarters, local printing houses across the province began the enormous task of producing almost 9 million ballots, using security encoded paper. This task was performed under immense pressure to ensure that ballots were available for the first advance polls that opened in all 103 returning offices across Ontario at 10:00 a.m. on Saturday September 20 – *just 44 hours after the close of nominations.*

Advance polls. In addition to offering a voting alternative for electors who are unable or who choose not to vote on Election Day, advance polls offer the first opportunity for electors who are not on the List of Electors to add or update their information and vote at the same time.

Advance polls started in returning offices on Saturday, September 20, 12 days before Election Day. Additional "area advance polls" started on the following Wednesday, September 24. All advance polls concluded on Friday September 26, six days before Election Day, having accommodated 355,396 electors or 7.85 percent of the overall turnout. As always, the ballots were held securely and not counted until the polls closed on Election Night.

Recording Advance Poll Voters

With the knowledge of the candidates, a small-scale pilot project designed to record advance poll electors was set up in parallel to the statutory process at one location in the Electoral District of Trinity-Spadina. The project used the barcode printed on the Notice of Registration cards, on-site data entry and an automated "strike-off" process to record electors who had voted at the advance poll and tested the ability to produce updated lists for candidates and election officials before the next day's polling. The results of this initiative are sufficiently positive to merit further consideration, as is the concept of electronic list management within polling places.

ELECTION DAY: OCTOBER 2, 2003

Election-readiness planning culminated with an Election Day that appeared relatively uneventful "on the outside" to Ontarians.

The few incidents that occurred included local power outages in Lambton-Kent-Middlesex and Ottawa South – not to be deterred, electors voted by candlelight – as well as the extension of polling hours in locations in Scarborough-Agincourt and in Hastings-Frontenac-Lennox and Addington, due respectively to a nearby police investigation and an unexpected road closure after a major traffic accident. As a result of an intensive communications and information sharing strategy deployed for Election Day, none of these issues grew out of proportion.

In 1999, 99 of 20,758 polls opened late, with the latest opening at 12:10 p.m. In 2003, 6 of 22,782 polls opened late, with the latest opening at 9:25 a.m. No electors were turned away.

Within Elections Ontario, however, it was a day of "firsts," with officials and staff awaiting the outcome with anticipation.

Nearly one-third of all returning officers were "first-timers." In supervising Election Day after months of training, organizing and staffing, they had their first opportunity to see the results of their efforts come to fruition.

Information in the polls was more innovative and customized to the individual elector. Instruction posters in the polls featured easy-to-understand language and diagrams to guide electors with language challenges through the voting process. A poll instruction booklet provided further guidance to voters in 15 languages.

New supervisory positions established within polling places and supported by new Area Managers provided assistance and advice to poll workers as they guided electors through the voting process. Through this supervisory network, additional on-site training could be provided within 15 minutes of a problem being identified. This, and the addition of information help-desks, ensured electors voted without encountering long line-ups or confusion.

In some electoral districts, new liaison officers had been active in providing information and access to registration for electors in Aboriginal communities and to homeless voters.

Also for the first time, electors with special needs arrived at polling places already equipped with information and support that had been derived from intensive consultation and cooperation with support agencies. A division of the Canadian Hearing Society, Ontario Interpreter Services, was on alert in the event an elector requested American Sign Language services. Large print support materials were available in returning offices and polling locations for voters who are visually impaired.

Throughout Election Day, communications with the media and the parties was maintained through dedicated telephone lines and the Web site.

On Election Night, months of preparation culminated in the first-ever, province-wide reporting of live results on the Elections Ontario Web site. Counts from returning officers were uploaded through a central database to the site, and updated constantly as unofficial results. This functionality was also beneficial in transmitting results in real-time to the media – before 8:30 p.m., the major television networks were predicting the outcome of the election.

The 38th Provincial General Election in Brief

Polls	Advance Polls	594
	Urban Polls	18,601
	Rural Polls	4,181
	Polling Locations	7,017
Ballots	Total Ballots	4,528,167
	Valid Ballots	4,497,244
	Rejected Ballots	20,679
	Unmarked Ballots	7,613
	Declined Ballots	2,631
Electors who voted at Advance Polls		355,396
Turnout	Percentage of names on the Voters List	**56.8%**

ELECTION COSTS

Planning the financial dimensions of the 2003 provincial general election required balancing a series of factors that together reflected Elections Ontario's strategic focus on service excellence in electoral event delivery, growth in the electoral base and the impact of inflation on our expenditures, despite constraints imposed by the outdated "Schedule of Fees" prescribed by current legislation.

Section 112 of the *Election Act* provides for the Lieutenant Governor in Council to make regulations, "Prescribing the fees and expenses to be allowed to the officers and other persons, except those in the office of the Chief Election Officer, for their services and disbursements under this Act."

Budget Factors

Regulatory challenges. The Regulation known as "The Schedule of Fees and Expenses," was passed under the *Election Act* in 1990 and has not been updated since then. It still includes many obsolete references such as *"typewriters," "film projectors," "stenographers and typists," and "film and plates."*

It is clear that the Regulation does not reflect current ways of doing business, nor does it provide the potential to reduce costs through the implementation of newer technologies.

In an attempt to address the inadequacies of the Regulation, the budgetary plan for the 2003 event required a combination of the Chief Election Officer's power to address unforeseen circumstances under subsection 4(7) of the *Election Act*, and full use of his authority in the Regulation to adjust rates to accommodate special circumstances. This discretion has reached its limits and must be addressed well in advance of the next provincial general election if we are to create a credible budget that demonstrates a responsible use of public funds in providing service excellence to an expanding and evolving electorate.

Service levels. As we developed our event delivery plans, we considered the needs of many of our stakeholders to enhance both the quality of election services and the range of our electoral products for the next election.

Service improvements and cost management were achieved in the most critical areas through the realignment and streamlining of business processes where possible. Elections Ontario conducted careful analysis of the impact on customer service and costs in advance, to ensure action plans were developed with responsiveness and fiscal responsibility.

Our service levels were increased through the integration of a wide range of tools to enhance elector access, including:

- An aggressive target revision strategy which increased our list transactions from 1.2 million in 1999 to 2.3 million in 2003
- An integrated communications strategy, including the launch of a central call centre, to provide electors and other stakeholders with access to useable information in relevant formats
- An improved information brochure delivered to every household in Ontario
- Expanded staffing in returning offices and polling locations for greater efficiency and responsiveness.

Growth in the elector base. Much of the cost of election event delivery relates directly to the size of the electorate. Projections of growth were made based on the experience of the 1999 election, for which there was a net increase in the elector base of 8.8% over the course of the event.

Combining this figure with the results of internal analyses of PREO changes, we determined that we could anticipate approximately 8.1% growth over the 1999 List of Electors for an election in 2003, or approximately 8.2 million names on the final List of Electors following the 2003 event.

Impact of inflation. Tracking the changes in the Consumer Price Index from 1999 into early 2003, we forecast cost increases for a possible 2003 election at 10.5% over 1999.

Budgetary plan. Combining the details for each electoral district within the expanded regulatory framework and the adjustment and estimating factors described above, the total 2003 election event budget was set at $48.8 million (rounded). This was validated using the following formula:

1999 cost per eligible elector ($5.38) x 8.2 million electors x 10.5% inflation = $48.8 million

Budget Allocation

Headquarters Budget for Electoral Event – 2003

Communications	5,950,000
Human Resources	1,578,000
Hardware and Equipment	483,000
Services	2,349,000
Supplies	2,645,000
Distribution, Transportation and Postage	645,000
Total	$13,650,000

Field Activity Budget for Electoral Event – 2003

Administration of Returning Office	10,310,000
Advance Polls	1,185,000
Hardware and Equipment	2,189,000
Notice of Registration Cards	4,132,000
Polling Day	10,957,000
Printing	1,120,000
Revision Personnel*	5,100,000
Supplies, Distribution and Services	165,000
Total	$35,158,000

**Includes revision personnel for Target Revision, Returning Office Revision and Polling Day Revision.*

Total Headquarters and Field Electoral Event Budget for 2003 was $48,808,000

Expenditures

A comparison of the planning assumptions and the post-event reality shows that our estimates were reasonable, with expenditures within budget, despite a minor over-estimation of the size of the final Voters List.

The final count of eligible electors on polling day was 7,962,607, and the inflation factor based on data provided by the Bank of Canada for this period was 10.59%.

Applying these factors to 1999 costs results in an expenditure estimate for 2003 of $5.95 per elector. With the focus on realignment and streamlining of business processes and attention to fiscal details, the net cost of enhancements to service levels was held at just 4 cents per elector beyond our original estimate, and reflects the fiscal responsibility articulated in our Strategic Plan.

The following tables provide a more detailed comparison of the costs of the 1999 provincial general election, the budget plan and the actual expenditures for the 2003 election.

Headquarters Expenditures for Electoral Event – 2003

	'99 Actual	'03 Budget	'03 Actual
Communications	4,574,000	5,950,000	6,188,000
Human Resources	1,296,000	1,578,000	1,557,000
Hardware and Equipment	839,000	483,000	244,000
Services	2,411,000	2,349,000	1,957,000
Supplies	3,012,000	2,645,000	1,943,000
Distribution, Transportation and Postage	465,000	645,000	913,000
Total	**$12,597,000**	**$13,650,000**	$12,802,000

Field Activity Expenditures for Electoral Event – 2003

	'99 Actual	'03 Budget	'03 Actual
Administration of Returning Office	7,520,000	10,310,000	10,048,000
Advance Polls	*0	1,185,000	953,000
Hardware and Equipment	1,187,000	2,189,000	2,169,000
Notice of Registration Cards	4,110,000	4,132,000	3,956,000
Polling Day	9,349,000	10,957,000	11,446,000
Printing	3,463,000	1,120,000	1,169,000
Revision Personnel**	2,548,000	5,100,000	4,920,000
Supplies, Distribution and Services	126,000	165,000	236,000
Total	**$28,303,000**	**$35,158,000**	$34,897,000

**Advance Polls were included in the Polling Day expenses in 1999.*

*** Includes Revision Personnel for Target Revision, Returning Office Revision and Polling Day Revision.*

Total Cost of the 38th Provincial General Election was $47,699,000 or $5.99 per eligible elector.

THE WORLD OF CHANGE

In considering the future of elections in Ontario, we must first look for a moment to the past. In 1969, the Select Committee on Election Laws undertook the last major review of electoral legislation and processes. In its First Report, the Committee proposed a review of the electoral legislation of the day, with an eye to achieving the following three objectives:

- Eliminate anachronisms and anomalies as far as may be possible
- Provide a readily understandable statement of the rights, responsibilities and procedures of candidates, electors and electoral officials, and
- Embody certain technical improvements in the electoral process, all without establishing any new principles.

Source: First Report of the Select Committee on Election Laws, Queens Printer, June 1969

Thirty-five years ago, the world was a much different place. Beyond the obvious changes in transportation and communications, our society was smaller and was less mobile.

Ontario's electors reflect a changed world. Since the Select Committee's time, family structures and work demands have changed, and technology has evolved significantly. It would be folly not to expect an effect on electors and their access and approach to voting.

Elections Ontario's post-event research shows that 80 percent of electors in 2003 had access to the Internet. It also showed that, of the 43.2 percent of registered electors who did not vote, a majority were 24 years of age or younger and few were long-term residents of their community.

Despite the turmoil of social and demographic change, Ontario electors have said that they strongly believe in the electoral process and that it should be overseen by an independent and unbiased organization. They are generally satisfied with the way that Elections Ontario ran the 2003 general election, and a significant majority rated their voting experience as excellent or good.

Of note is the position of the majority of both non-voters and voters who, when polled in the post-event research, said they would be willing to use new technologies. They also overwhelmingly supported the notion that they should have to show identification before voting. As well, they indicated that social and work conditions prompt their need for flexibility about where and when they vote during an election.

Ontario's electoral process must respond to such changes in the dynamics of the daily lives of its citizens, to preclude antiquated or otherwise process-oriented roadblocks to voting.

Canada's Place

As we look across our country, we see innovation and change being considered as tools to respond to Canadian concerns about electoral governance, administration and services to electors.

In British Columbia, systemic changes are under review through an innovative Citizen's Assembly on Electoral Reform. Formed in April of 2003, the Assembly is looking at the structure and governance of B.C.'s electoral system. This initiative follows closely on the creation of a fixed, four-year term for the B.C. legislature.

Several other provinces, as well as the Law Commission of Canada are also looking at representational issues and electoral administration. As recently as April 2004, Elections Québec presented a series of proposals to the National Assembly entitled, *Improving access to and promoting the exercise of voting with a view to modernizing the electoral process and adapting it to the needs of electors.*

At the federal level, Elections Canada is reaching out to the segment of younger Canadians who are not participating in either registration or voting processes. In addition, it has commissioned and supported a series of studies on the underlying demographic and attitudinal characteristics of electors in Canada, as part of an ongoing effort to maintain the relevance of the electoral process and preserve its integrity.

As part of its administrative and service focus, Elections Canada also has begun to look at on-line registration for electors and has joined with Elections Ontario and the Municipal Property Assessment Corporation in Ontario under a tripartite agreement to pursue the "single list" concept for Ontario.

A Global Perspective

Across the globe, electoral agencies face a common array of challenges. Electors are showing scepticism about traditional political institutions: younger citizens are less engaged in traditional government processes, communications channels are changing and operating closer to the speed of light and social structures are changing as work and family and cultural relationships are transformed.

> According to Statistics Canada, lone-parent families in Toronto have increased since 1991 from 13.5 to 16.4 percent of family units; since 1976, female participation in the workforce has risen from 42 to over 61 percent.

A quick glance at some of Elections Ontario's peer organizations around the world highlights action plans targeted toward reforming electoral governance systems, revitalizing the administrative and management structures for elections and expanding services and access opportunities to electors and, in some cases, adopting statutory tools as extreme as mandatory elector registration.

United Kingdom: In 2001, following the lowest turnout in a general election in almost 90 years, the British government established the UK Electoral Commission. Its responsibilities are described simply:

"The Commission has a statutory duty to keep electoral law and related matters under review."

The UK Electoral Commission describes its Mission as follows:

"We are an independent body that was set up by Parliament. We aim to gain public confidence and encourage people to take part in the democratic process within the United Kingdom by modernizing the electoral process, promoting public awareness of electoral matters, and regulating political parties."

In the introduction to its 2003 Report, the Commission framed its work in the following words:

"At the heart of our thinking is that we must pursue the path of making voting easier and more convenient for a twenty-first century electorate – reconnecting the voter with the electoral process – while ensuring that the necessary security measures are in place to maintain the public confidence that is vital to our democracy. The legal framework must also support changes in voting methods and be capable of adapting to new technology and new public expectations."

India. Across the globe, the Election Commission of India manages the largest democratic elections in the world. Its issues show considerable parallels with the concerns of other democracies, with integrity, access and elector service figuring prominently in its communication of current priorities:

"The Commission has taken several new initiatives in the recent past. Notable among these are, a scheme for use of State owned Electronic Media for broadcast/telecast by Political parties, checking criminalization of politics, computerisation of electoral rolls, providing electors with Identity Cards, simplifying the procedure for maintenance of accounts and filling of the same by candidates and a variety of measures for strict compliance of Model Code of Conduct, for providing a level playing field to contestants during the elections."

Ensuring the integrity of an electoral system that serves nearly a half-billion electors has prompted the Election Commission of India to undertake over the past 10 years a mammoth program: issuing a photo-identification card for every elector.

New Zealand. Change has been experienced by Elections New Zealand, as the country moved its electoral system from the traditional, Westminster-style of "first-past-the-post" elections to the "mixed-member," proportional assembly established in 1996. In addition, significant technological changes that make use of the Internet have been introduced to support elector access to New Zealand's mandatory registration.

United States. Closer to home and following the events of its November 2000 presidential elections, the U.S. was forced to look closely at its electoral processes. The *Help America Vote Act* (HAVA), was enacted in Fall 2002 in a wide ranging effort "...to improve the administration of elections throughout the United States."

Focusing specifically on non-discriminatory election technology and administration, HAVA established national standards for systems, access requirements for electors with disabilities, standardized voter registration procedures, automation requirements and support services to electors.

ONTARIO'S ELECTORAL FUTURE

The clear language in the reports of the UK's Electoral Commission and in backgrounders to the U.S.'s *Help America Vote Act* recognizes global electoral challenges and the inescapable need to respond creatively and constructively in the 21st-century context. Ontario must keep pace.

Looking back to 1969 and Ontario's last overhaul of the *Election Act*, the priorities of the legislators of the time are very close to today's: electoral governance and structure, administration and management, and improved service to electors. Looking to future elections in the province, it is clear that Elections Ontario must either seek out and embrace change, or risk failing in its obligations to provide fair and transparent democratic processes to electors, candidates and political parties.

Over the next decade, there will be many opportunities for Elections Ontario to work with stakeholders and legislators to initiate necessary changes that will help remove barriers to effective electoral administration. Our experiences of the past four years and the lessons we have learned provide an invaluable resource for paving the way for electoral change.

While the 2002 – 2006 Strategic Plan provides a continuing frame of reference for the Chief Election Officer, our ability to enhance electoral delivery depends on the direction that Ontario takes at this critical point.

Change can continue in a patchy and reactive mode or we can build a new framework on a foundation of fresh policy and legislation that provides integral strength and flexibility to the electoral process.

The following discussions offer perspectives on the environment for change, looking at electoral administration from the points of view of access, integrity and electoral participation.

Access

In the past, access to elections has often been considered in terms of ensuring that an elector in a wheelchair can negotiate through the door of the voting place. In reality it means much more. It means:

- Having polling locations that are familiar – even permanent – features in the community
- Open and inclusive registration processes
- Having an accurate and complete elector register
- Having appropriate and useful service support available to electors with disabilities that are mobility-related, as well as those with hearing, vision or cognitive impairments
- Being able to vote at convenient hours
- Providing sufficient access opportunities for electors who would like to participate through advance polls or other means
- Equipping the Chief Election Officer with a kit of flexible tools to use in administering the event.

Agility Despite the lack of administrative excitement, elections in the field are events that, by their very nature, attract the unexpected. With the enthusiasm of candidates and their support for partisan objectives, the creativity of electoral participants is unlimited. The administrative framework for elections requires intrinsic strength, but, like all great structures, also requires the agility to respond with speed and precision to the new and the unexpected.

Citizens' access to Ontario's elections can be preserved within a legislative environment that provides flexibility and allows practical responses, efficiencies and innovations that respond to the emerging and unforeseen challenges of the day.

Considering elections in Ontario at the provincial and municipal levels however, there is a marked contrast between the prescriptive approach currently in place for provincial events and the administrative flexibility accorded to municipal clerks as they deliver their events.

Both the *Election Act* and the *Election Finances Act* leave little to the discretion of the Chief Election Officer to make administrative decisions to improve access or efficiency.

- By approaching reform of provincial electoral legislation with a broad philosophy of *administrative* agility, legislators can help ensure that not only is change more achievable, but it also has the potential to be more valuable.

The parallel issue of *financial* agility arises in consideration of the Chief Election Officer's responsibility for the management of election expenditures. Amidst the archaic references and language of the current "Schedule of Fees and Expenses" there is no direct opportunity for the Chief Election Officer to take responsibility for the design, scoping or valuation of this primary delivery tool – yet he carries the full public responsibility for its use.

In considering the financial aspects of elections, legislators need to ensure that the Chief Election Officer may *directly* manage this essential piece of his integrity and accountability framework.

Convenience Three levels of government hold elections in Ontario. Many of the same polling places are used for federal, municipal and provincial elections, but there were no guarantees that the polling place voters attended in the provincial election in October 2003 was the same one they attended to vote for their mayor and municipal council in November 2003, or their federal representative in June 2004.

Electoral legislation in Quebec includes provisions that close schools on polling day and require the use of the facilities as polling places. In Ontario, there are approximately 5,000 publicly funded schools, with only a portion available for polling locations. In all, Elections Ontario required 7,017 polling locations to accommodate 22,782 polls on Election Day in 2003.

Through the advance determination of polling places, it will be possible to develop a common inventory of locations that can be used for all elections and are regularly inspected to ensure they continue to meet site requirements.

There are, however, some areas that could be considered for legislative action, for example:

- Require that the school facilities be made available for elections
- Close schools and establish a Professional Development day on polling day.

While not directly related to the physical location of the poll, the timing of the polls is also significant when considering the broader context of elector access. Legislators could also consider:

- Moving polling day to the weekend to help remove an access barrier for electors with childcare concerns or electors who rely on assistance from family caregivers.

Automated voter registration is one area where change will have a clear association with improved service. Given that the PREO lives in an automated environment, innovation here can augment existing processes and potentially reach non-voting electors who need more support to encourage participation.

Speaking of declining voter turnout

- Primary drivers of voting behaviour are attitudinal/personal (civic duty, interest) and behavioural (time/convenience), ... not demographic. Systemic/process/information-based issues are secondary, but important.
- Elections Ontario's realistic "reachable" target market of voters is 74% of electorate. This additional 17% requires:
  - New processes /flexibility (8%)
  - Better execution of current processes (4%), especially voters list/registration
  - More procedural/process (and other) information (5%)

Source: Elections Ontario 2003 Post-event Research

In theory, Ontario's electors bear the responsibility to confirm their registration in the List of Electors. In reality, to participate in the voting process, they only have to show up at their returning office, at an advance poll or, equipped with identification, make an application for addition to the list at a polling place on Election Day, to be able to vote.

> S.15.1 (1) An elector may apply to have his or her name added to or removed from the permanent register of electors maintained under section 17.1.
>
> ...
>
> (3) The application may be made,
>
> (a) during the period that begins with the issue of a writ for an election and ends on the day before polling day, at an office of the returning officer;
>
> (b) at all other times except on polling day, at the office of the clerk of any municipality with territorial jurisdiction in the electoral district. 1998, c. 9, s. 12.
>
> *Source: Ontario Election Act*

Before 1999, electors only had to open the door to a pair of enumerators within the first nine days of an election. If the enumerators missed them, they had to apply to the returning officer before Election Day for a Certificate to Vote. If they missed either opportunity, there were no other means to get on the Voters List and they were not able to vote.

The number of electors/non-electors willing to use web or phone to register:

- Six-in-ten (61%) of Ontarians would be likely (very likely/ somewhat likely) to use an automated telephone service to update information on the voter's list.
- Six-in-ten (64%) Ontarians would be likely (very likely/somewhat likely) to add their names to the voter's list online.
- Half (51%) of Ontarians would be likely (very likely/ somewhat likely) to use the existing mail system to add their names to the voter's list

Source: Elections Ontario 2003 Post-event Research

The current registration opportunity available to electors between events is very limited, offering access only through the offices of local municipal clerks. The ability to offer electors alternatives to these registration processes both within and between events requires flexibility not permitted under current rules. Using his limited administrative flexibility, the Chief Election Officer ensured that electors were able to add their names at other locations during the election.

Electors have limited opportunities to access the registration process under the current Act. Legislators could consider:

- Providing flexibility for new and automated elector registration processes.

Availability of data sources. Analysis of the practical aspects of elector registration demonstrates a need to keep the process close to the people. While the core of the PREO database (approximately 80 percent) remains relatively stable over a year, tracking the mobile segment can be improved with local registration initiatives and Elections Ontario will continue to explore opportunities in this area.

> A review of recent Statistics Canada 2001 Census of Population numbers shows that 16.1% of the population moves, dies or immigrates into Ontario annually. An additional 1.48% reaches their 18th birthday.
>
> Assuming that all of these activities are evenly distributed throughout the year, this means that over 117,000 (1.5%) "errors" could appear in a "perfect" list of electors between its preparation and the polling day one month later!

But, equally important is Elections Ontario's routine access to institutional databases of elector information.

The present authority framework provides the Chief Election Officer with the right to access electoral information from a variety of institutional sources. It does not guarantee he will receive it, nor does it remove bureaucratic obstacles, such as artificial fee structures that serve only to transfer public money from one organizational pocket to another. It also does not establish the priority of competing legislative directions.

The preservation of our democracy through inclusive and accessible systems must be re-evaluated. The boundaries between provincial regulations guarding personal privacy and the authority of the CEO to require elector information for the PREO are blurred. The balance between preserving the personal privacy of citizens and ensuring their access to the democratic institutions that guarantee that privacy must be re-evaluated and clarified. This is most apparent in respect of electoral qualification information (name, date of birth, citizenship and address) maintained by ministries such as Health & Long Term Care and Transportation.

In a related area, administrators of long-term residential care facilities, such as nursing homes and mental health facilities are directed by specific provincial statutes to protect the confidentiality of resident information. At the same time, resident electors must be registered, and the *Election Act* requires returning officers to set up polls in facilities above certain resident numbers. These competing authorities must be reviewed and revised to protect these electors and their democratic rights while providing the necessary authority to election officials and facility administrators.

Legislation in this area requires review. Legislators could consider action to:

- Address real and perceived conflicts between the current *Election Act* authority to acquire electoral information solely for electoral purposes from government ministries and the province's Protection of Privacy framework
- Give the Chief Election Officer clear authority and the administrative tools to acquire and use the personal qualification information for electors in all government databases.

Automation. The election world is headed toward voting systems that create access opportunities for all electors, without labels and without barriers.

"The Commission believes that further piloting is necessary for electronic voting, with the focus on internet and telephone channels to test scalability. This year's experience suggests that text message and digital TV channels add limited value, and that the use of e-voting kiosks should be more targeted to remote locations instead of simply replacing paper ballots in polling stations."

Source U.K. Election Commission news release, July 31, 2003

Electors with disabilities represent an important community for automated electoral service delivery now and in the future. Their unique circumstances require new and different tools to be considered that will make their access to and participation in elections indistinguishable from other electors. At the same time, many other electors, including those without disabilities, are also seeking innovative approaches to their voting access requirements.

As a tool of 21st-century administration, automated processes can offer increased speed, improved accuracy, greater efficiency and consistency. As a channel for service delivery, automation provides a range of opportunity for innovation in areas that could not be addressed with traditional, manual systems. Looking forward, there may soon come a point where the lack of automation becomes a barrier as a web-enabled generation comprises the majority of the electorate.

A recent legislative amendment has acknowledged the need to anticipate change. Under Section 4.1 of the *Election Act*, the CEO now has the authority to propose alternative approaches to voting processes for by-elections. While this statutory authority has offered some opportunities to test innovation, by-elections are unpredictable events and the new processes that can be effectively developed and implemented on short notice are limited in scope.

As we look across the world, election administrators are evaluating various technologies as possible contributors to electoral service improvements. Well-planned pilot projects in the United Kingdom over the past three years have explored a range of voting automation that includes interactive digital television, e-voting kiosks and cellular text messaging, in addition to more simple solutions such as vote-by-mail and telephone and Internet voting.

One consistent theme emerges from the reports and analyses: automation covers a much wider range of options than just Internet voting and should not be introduced without undertaking significant and in-depth study.

Ontario's electors are not averse to automation. They appear to be ready to embrace technologies such as the telephone and the Internet as tools to help them obtain information and possibly to register as an elector. This view is not as strongly held when it comes to electronic remote voting. In our post-election research, candidates also expressed the same position.

It is also important to remember that, while there are common concerns across the world, the solutions can vary from jurisdiction to jurisdiction.

Consider the context of vote-by-mail. Elections Ontario research shows limited support for vote-by-mail, whereas British electors have embraced it. In fact, their government has instituted a large-scale pilot of an entirely mail-based election in four European Union election constituencies in the spring of 2004. Partial justification for this is found in an expectation of increased elector participation:

"Against the background of an overall trend of declining participation in elections, areas running all-postal schemes have seen an average increase in turnout of almost 15 per cent."

Source: Press Release 484/03, Office of the Deputy Prime Minister [UK] December 17, 2003

Preliminary results indicate that turnout in the four districts almost doubled in comparison with the last European election, although elector motivation is not yet clear.

In addition some smaller Ontario municipalities have experienced increased voter participation using mail-in ballots.

Intention to Vote Using Automation

Base: voters and non-voters	VOTERS (n=1025) Over the phone	Online	By mail	NON-VOTERS (n=778) Over the phone	Online	By mail
	%	%	%	%	%	%
Very likely	24	37	12	38	46	21
Somewhat likely	18	13	14	21	12	19
Not very likely	16	12	25	16	13	25
Not at all likely	41	38	50	25	30	35

Source: Elections Ontario 2003 Post-event Research

Applications where automation could add value include:

- Alternative voting opportunities that may serve electors who *do not wish to* attend at a traditional polling place by using the same tool that serves electors who *are unable to* attend the poll
- Alternative voting systems, such as mail-in ballots, for electors who currently have to compromise the secrecy of the vote by using a proxy
- Alternative voting systems, such as telephone voting, for electors who are temporarily out of their electoral district or polling division.

Within Ontario's municipal context, significant investment has already been made in automating various aspects of electoral processes. As we look forward, we will consider the opportunities that could arise from closer cooperation and alignment of interests to achieve maximum returns on all capital investments in this area.

Both international and domestic counsel supports the introduction of more automation by Elections Ontario, but its nature and extent must be carefully considered and tested in an Ontario environment before proceeding with any widespread introduction of new systems, to ensure continued respect for the integrity and security of the system.

Progress must be achieved with caution since automated processes cannot attempt to improve service for some groups of our stakeholders while inadvertently diminishing service for other groups. Similarly, automated processes must respect the essential principals of fairness, secrecy, transparency and accessibility.

Automation can expand the registration channels open to electors who are missed by the automated register update processes or who are not covered by the targeted revision activities before and during the election. Automation and alternative voting processes can provide new service opportunities to busy electors in the early 21st century.

Alternate voting services, however, cannot be delivered without changes in the structural environment for electors and Elections Ontario.

Mobility. Considering access, the mobility of citizens plays an increasingly important role. Electors' access to the ballot box can be problematic if they are away from their home for extended periods. Students, "snowbirds" and seasonal workers are among those who may experience such systemic challenges.

In the future, the points of access available, whether a traditional ballot box, Canada Post mailbox or virtual "box" accessed through the Internet, have to be considered in balancing innovation and access enhancement with the socio-demographic realities of life in Ontario today.

Legislative initiatives that could be considered in these areas include:

- Providing flexibility in establishing advance poll opportunities and locations, and
- Permitting different voting access channels and special voting rules, including secure automated processes, while preventing delegated voting.

Any changes that might arise from the above need to preserve the secrecy of the ballot; at the same time, they must provide the "checks and balances" that will ensure a transparent review process so that we can verify the automated process by recreating the Election Night results. Although we are still reviewing its implications, the establishment of a firm planning horizon under a fixed, four-year electoral cycle could allow Elections Ontario to achieve a significant range of service improvements and remove some barriers to elector awareness and participation.

Administrative flexibility. At the heart of the challenge to ensuring optimum elector access to quality electoral services is the requirement for sufficient time to prepare for and deliver a process or activity.

The fixed period contemplated in recently introduced legislation provides just 28 days to complete the event between the Writ and Election Day. When we analyze the diverse and inter-dependent components of the delivery system, severe constraints appear at various points in the process, with the potential for a small mistake to escalate with a ripple effect to much larger proportions.

For example, ballots are first used at an advance poll that opens in the returning office 44 hours after candidate nominations close. If the Chief Election Officer has to address potentially confusing candidate names on the ballot, there may be only 20 hours left before the ballots are first required for voting. This does not provide much recovery room if problems arise.

- If the legislation were to allow more time in the various steps required in producing a ballot (e.g. timing for submission of candidates nominations and the first advance polls), it could accommodate greater innovation in addressing a variety of stakeholder needs with respect to ballots.
- With more time, consideration could be given to rotating the sequence of candidate names on the ballot to offer greater fairness and to further ensure the integrity of the process.

One such practical benefit would be for electors with special needs. For example, electors who are blind could benefit from a Braille guide that preserves their independence by showing them the order of candidates and their parties in the order shown on the ballot (which is notched to help electors who are blind or visually impaired feel for the candidate order). This may be possible during a by-election but the time available to manage production of the guide in 103 different versions makes it impossible during a provincial general election.

Similarly, automation of the ballot form and vote tabulation – a direction that many electoral bodies world-wide are being encouraged to consider – would require time not currently available under the *Election Act*, to accommodate increased technical interventions and provide sufficient time to prepare, proof, print and distribute ballots.

But, changes in legislation and the balance of responsibility between the elector and the election manager cannot be ignored. The introduction of convenience cannot be assumed to be without any cost or compromise of real or perceived rights or entitlements. In the context of change, these issues must be discussed.

According to a group of academics and journalists (designated in the survey as Thought Leaders), the most important reason for introducing new technology is to increase accessibility and, therefore, voter turnout. They also place value on maintaining a modern voting system and upon ensuring voters have choice in how they vote. Thought Leaders are somewhat ambivalent about the importance of using new technologies to keep voting cost–effective.

Source: Elections Ontario 2003 Post-event Research

While the processes associated with voting put into practice the fundamental historical principles of democratic elections – fairness, secrecy, transparency – they also ensure accessibility.

However, when viewed from a 21st-century perspective, activities and procedures required under the Act to protect these principles often appear unclear or restrictive with the result that they are not necessarily understood or observed.

The lack of a clear legislative definition of "polling place" combined with the need to locate some polls in mixed-use buildings, such as shopping malls, presented challenges for deputy returning officers, who are charged with "maintaining peace and order" within the polling location with respect to canvassing and other activities.

This can lead to inconsistent decisions about where campaign activity may be conducted on polling days and provoke unnecessary conflict with volunteers and candidates. In the future, to reduce the chance of unequal treatment, clearer rules and authorities are needed.

For example, some of the process rules for activity in regular and advance polling places have lost their value over time.

- How far from the ballot box does the authority of an election official extend to maintain "peace and order"? Does it go to the door of the polling place or does it extend beyond the door throughout the mall where the poll is located?
- How do poll workers prevent "interference" with electors and yet still manage the actions of scrutineers, candidates or the media while preserving the integrity of the electoral process?

In the 2003 provincial general election, 355,396 electors chose to vote on one of the three days when area advance polls were held or on one of the six days when an advance poll was held in each returning office.

Another example of rigidity in the current Act is found in the directions on compiling polling lists for Election Day that show strike-offs of voters who participated at advance polls. It is clear that there are better ways to compile the polling lists than by attaching three different lists together for each poll with a staple or a paper clip.

Automated processes can provide consolidated and accurate information to election workers and candidates at the end of each advance polling day. Yet to do this is not clearly in accordance with the statute.

The direction to create poll records by hand is probably not viewed as a service enhancement by many electors waiting to vote in urban polling places between 5:00 p.m. and 8:00 p.m. on Election Night. There are better ways to manage record-keeping in the poll with flexible legislation.

"... proxy voting runs counter to the traditional definition of integrity. Unlike assisted voting, voting by proxy cannot ensure that the elector's choice is respected by his or her representative. Consequently, the risk of abuse is significant, particularly where the same person carries a proxy for several electors ..."

Source: « Améliorer l'accès au vote et favouriser son exercice » (translation) Directeur général des élections du Québec, Avril 2004

Some of the traditional tools designed to improve elector access, such as proxies and Certificates to Vote have lost relevance since they were first introduced because electors now enjoy unrestricted access to advance polls and the opportunity to be added to the Voters List on Election Day.

Similarly, allowing vouching for the identity of electors in rural polling divisions reflects the circumstances of an earlier time, is inconsistent with the integrity of the process and no longer aligns with the principles of fairness and equity for all electors.

While the Chief Election Officer can undertake research into new approaches and review the administrative actions he can take, there is virtually no flexibility within the current legislation that supports broader change and open access. Legislators could consider:

- Providing adequate scope for the Chief Election Officer to adopt flexible approaches to electoral event delivery including adjusted timing of activity within the event to permit automation.

In a related area, the procedural environment for referendums at the provincial level is currently framed by the *Taxpayer Protection Act, 1999.*

Unfortunately, the process rules are not clear and much appears to be left open to interpretation and challenge. A codified approach to referendums will benefit electors and administrators alike and permit the Chief Election Officer to staff, plan and deliver referendum events with the same attention to fairness, secrecy, transparency and accessibility as in electoral events.

> S.19: The *Election Act* applies, with necessary modifications including the modifications set out in this Act, in respect of a referendum unless the context requires otherwise.
>
> *Source: Taxpayer Protection Act, 1999, SO 1999 C 7 Sched. A*

Partnerships. Whether participating in a federal, provincial or municipal election, the individual elector is the same person – only the event changes.

Electoral authorities at each level currently share electoral information. The future of electoral management in Ontario offers opportunities to share much more.

The National Register of Electors, created and maintained by Elections Canada, has served Elections Ontario as the primary source of information for the Permanent Register of Electors for Ontario. Increasingly regular exchanges of information and closer technical cooperation provide fertile ground for further expansion and shared systems and standards. In turn, this can lead to the longer-term realization of a single List of Electors for all three elections held in Ontario, a common approach to addresses and a sharing of costs, resources and equipment.

Legislators could consider that:

- The policy and legislative environment developed in the mid-term will need built-in flexibility to encourage a further growth in partnerships that will generate value for all Ontario electors.

Similarly, in the municipal context, there is scope for partnership that builds on the effective relationships that have emerged over the past three years. With its statutory responsibility to provide lists of electors for every municipality in the province, and its interest in improving the efficiency and accuracy of electoral information, the Municipal Property Assessment Corporation has already joined with Elections Ontario and Elections Canada, under the tripartite agreement, to embrace a long-term cooperative relationship in providing service to electors.

However, while MPAC's responsibility to electors is through its registration and list mandate, individual municipalities continue to bear the responsibility to conduct local government elections every three years. In addition, since 1999, they have provided an elector registration portal for Elections Ontario.

There may be new opportunities to build partnerships directly with municipalities for improved service at reduced cost for all Ontario electors. Legislators could address this if:

- The future accommodates a closer review of the electoral service structure at the provincial and municipal levels and the relationship between Elections Ontario, MPAC and individual municipalities in respect of elector registration and electoral service delivery.

Work with partners and stakeholders over the past four years has demonstrated the need for Ontario's Chief Election Officer to have clear authority to enter into cost sharing agreements and joint ventures. There will be increasing opportunities for cooperative

improvement of the electoral processes in the future that will benefit all electors in Ontario.

Integrity

A combination of statute and tradition determines the current environment in which the Chief Election Officer must preserve the public trust given to him. Whether he has the authority to act, whether he is responsible for his actions, and whether he can act with independence and integrity depend on the accountability framework established in law and practice.

Any new approach to electoral governance through a reform of the legislation must continue to honour the CEO's four basic pillars:

- To guarantee the *fairness* of elections for all participants
- To ensure that all electors have access to a *secret ballot*
- To ensure that administrative activity enhances the *transparency* of electoral processes, and
- To achieve maximum *accessibility* for citizen voters, candidates and citizen monitors.

Ontario electors have access to a solid system of representative democracy in the Canadian context – one that has been able to accommodate some growth and change over its 136-year history. But, the social and cultural changes that are apparent at home and abroad serve as constructive reminders that all institutions and their systems need to be revitalized periodically or risk becoming irrelevant.

The clash of tradition and widespread, rapid social and environmental change has created stresses to which Elections Ontario must adjust or risk inadequate performance and compromises in the integrity of the province's democratic institutions.

Electors, candidates and political parties alike have told us that the delivery of elections must be entrusted to an independent and non-partisan agency. There is an expectation that such an important public trust will be handled professionally and effectively by people who are knowledgeable and committed.

Almost all Ontarians (94%) agree with the statement that it is important for the voting process in Ontario to be overseen by an independent organization.

Source: Elections Ontario 2003 Post-event Research

If this principle is to be addressed in Ontario's future, the systems used to appoint Returning Officers and other election officials and workers must be reviewed with a view to adopting merit-based, competitive approaches.

The *Election Act* prescribes that the Chief Election Officer is appointed by Cabinet on an address of the Legislative Assembly. Similarly, Cabinet appoints the Assistant Chief Election Officer. The current Chief Election Officer and Assistant Chief Election Officer were appointed following a publicly advertised recruitment process and selection by an all-party committee. This open, merit-based process should not be a one-time event – it should be confirmed within the statutory framework.

The partisan nature of the current statutory direction for these appointments affects both the appearance of independence and the ability of the Chief Election Officer to assume full responsibility for the professional integrity of the electoral process.

Non-partisanship. The Chief Election Officer is a servant of the citizens of Ontario and of all of their elected representatives. There is no place for partisanship in this environment. Appointment processes, the length of the Chief Election Officer's appointment and the opportunity for re-appointments are critical public measures of the true value placed on the public trust that he holds. Changes are necessary and will prove to be valuable in these key areas.

Beyond basic integrity issues, provisions within the current

legislative environment dealing with the responsibilities of returning officers and their obligations to draw staff from partisan sources, intertwine to constrain the Chief Election Officer's authority in building an effective election preparation and delivery system. The Chief Election Officer needs clear authority to ensure proper staffing from sources he determines, as well as an ability to set their remuneration.

While lists of nominees as election workers provided by political parties are an invaluable aid to returning officers and should continue, adequate numbers of properly skilled workers cannot depend solely on this source.

The fundamental structure of electoral administration lies totally within the legislative framework. This framework creates a barrier to the administrative integrity of the electoral process. The barrier could be removed if legislators consider:

- Providing clear and unambiguous authority to the Chief Election Officer to appoint returning officers and election workers
- Authorizing the Chief Election Officer, in consultation with an independent financial arbiter, to set the rates and prepare and publish the "Schedule of Fees and Expenses" for election officials and workers.

Accountability Public trust in democratic institutions is invaluable. The role of the Chief Election Officer is unique in protecting the fundamental rights of citizens. For this public trust to work, there must be a clear and open accountability structure that assures citizens and political interest groups that his actions are clearly in support of the principles of fairness, secrecy, transparency and accessibility.

While reporting to the Assembly on *Election Act* administration when he chooses may be to the advantage of the Chief Election Officer, the public is not well served.

Mandatory annual reporting and the opportunity to give the Advisory Committee of Registered Political Parties some status as a provider of political counsel to the CEO will provide a necessary balance of his ability to act and his protection of the public trust.

Canadian Reporting Requirement

The principal reporting requirement for Ontario's Chief Election Officer is set out in section 89 of the *Election Act*.

89. The Chief Election Officer, in addition to any other requirements of this Act in respect of the tabling of the results of an election, shall report to the Assembly through the Speaker whether or not in the Chief Election Officer's opinion the conduct of the election was free or otherwise of any of the actions which are declared to be offences or corrupt practices under this Act. R.S.O. 1990, c. E.6, s. 89

Electoral administrators in most other Canadian electoral jurisdictions are required to report on a much broader range of topics including proposals for legislative amendments (e.g. Canada, Nova Scotia, New Brunswick, Manitoba & British Columbia) or required to submit an Annual Report (e.g. Manitoba, Saskatchewan, Alberta, British Columbia)

Continuing political presence in electoral administration is necessary and can be achieved within a legislative framework if legislators consider:

- Establishing a place for political counsel to the Chief Election Officer by confirming the advisory role of the All-Party Advisory Committee in the statute, and
- Requiring the Chief Election Officer to present an annual report on his activities to the Legislative Assembly.

Maintaining integrity in the public electoral process requires appropriate and functional tools. Under the current legislation, the CEO is authorized to inspect ballots "in the course of investigating a possible corrupt practice." (*Election Act* S.86(2.1). He does not have clear authority to initiate a review process otherwise, such as to look at used ballots to confirm the adequacy of the ballot form or the integrity of the voting process. Unless he knows that problems exist, he is not empowered to address them nor can he reasonably be held to account.

Continued evaluation of the integrity of the electoral process has raised the question of electoral identification. There is an emerging trend in elections at various levels, including several Ontario municipalities, to require electors to establish their identity to the satisfaction of the poll officials.

A large majority of voting and non-voting electors and of elected and un-elected candidates are conscious of the need for process integrity at polling places and agree with a proposal for electors having to show identification before being allowed to vote.

The balance between free access to the voting process and its basic integrity requires a new dynamic. Before being given the ballot, electors who are not on the List of Electors must be ready to identify themselves and registered electors should be asked to confirm their identity. To preserve the integrity of elections, legislators could consider:

- Requiring all electors to present a form of identification when registering and voting
- Providing the CEO broader authority to determine and require identification, and
- Requiring the CEO to publish clear and specific identification requirements.

93% of Ontarians agree with the statement that voters should have to show identification before voting and 85% agree with the statement that voters should be responsible to make sure that their name is on the Voters List.

Source: Elections Ontario 2003 Post-event Research

Consistency. Innovation in elector registration has provided a significant catalyst for centralization of processes. Computer systems and databases managed from the Elections Ontario headquarters are used by local returning officers to deliver the election. While the current legislative environment places the Chief Election Officer at a distance from the front lines where operational decisions are made, he still carries the responsibility for delivering a consistent event with a high level of integrity.

Current legislation and regulations define the actions of election officials at various organizational levels – from deputy returning officers at individual polls, to returning officers in each electoral district, to the Chief Election Officer. This environment does not allow much scope for practical responses to issues, nor does it always result in consistent or coherent action.

The Chief Election Officer must be able to set the rules for his staff to determine the business processes to be followed. He must be able to evaluate the requirement of electors in different places and different situations and create a staff structure and responsibility framework to meet their needs. Historically and statutorily, returning officers were responsible for the delivery of "their" elections, resulting in 103 separate events. Electors should be able to expect more consistency from Elections Ontario, thereby increasing the integrity of the process. In future, there must be only one election.

The experiences of the 1999 and 2003 provincial general elections have clearly demonstrated the value of increasing centralized authority of the CEO. This is evidenced through:

- Innovation addressing social realities and electoral timetable constraints that limit the ability or interest of citizens to work in elections, and
- The consistency of processes and the resulting cost effectiveness and added value.

It would be simple to characterize the Chief Election Officer as the "manager of the election." While these words describe an ideal concept, the administrative reality requires a structure, a set of rules, a staffing plan and a financial organization.

Administrative processes often are overlooked in policy reform initiatives. Electoral reforms are among the less exciting areas of public policy and the mention of administrative detail usually engenders a less than enthusiastic response from the listener.

Yet, undertaking a review of electoral delivery without understanding the relevance and structure of the operational environment is sure to leave Ontario's electoral processes rigid and confused. This, in turn,

will contribute to a real or perceived loss of strength and confidence in Ontario's electoral system.

Administrative flexibility and efficiency requires adjustments in the framework provided by the *Election Act* and must continue to reflect the best efforts of the Chief Election Officer to preserve the fiscal reliability of his operations.

Legislators can help to assure the continued integrity of the electoral process if they consider:

- Developing a new *Election Act* that provides a coherent framework for the Chief Election Officer to manage the electoral process professionally, with transparency, with fairness and without partisan influence.

Electoral participation

Our stakeholders have confirmed their belief that the Chief Election Officer has a role in encouraging elector participation. To deliver on his original objective of playing a part in Ontario's democracy by connecting citizens to the electoral process, the Chief Election Officer has access to a limited set of administrative tools.

While 4,528,167 electors took part in the 2003 provincial general election, this represented only 56.8% of the 7,962,607 registered electors. Although advertising is one way to reach out to electors, there are many more opportunities that could be pursued.

Electors generally consider the activities of Elections Ontario as "services" and that they have a right to expect them to be provided

Perspective on the role of Elections Ontario

Thought leaders polled exhibit a strong faith in the agency, encouraging it to act boldly in many areas. Most believe that Elections Ontario has a *primary* role to administer and execute elections, and a secondary role to encourage voter participation (praising the 2003 encouragement advertising effort).

Source: Elections Ontario 2003 Post-event Research

in support of their democratic entitlements, as and when they require them.

But, just as electors are not a homogeneous group, excellence in electoral service is not a single product or process. The challenge in providing alternatives and flexible services is that their design cannot deviate from the fundamental principles of democratic process, which provides for fairness and accessibility for all. If these principles are evident in the administration of elections, major barriers to elector participation will have been reduced or removed.

Elections Ontario's research indicates that there is a segment of the Ontario electorate that could be motivated and assisted to consider participation in the electoral process through a variety of initiatives. These are people who did not vote in 2003, yet are not unalterably opposed to the electoral process.

Electoral Participation Segmentation Stats

Some electors will always vote; others might participate; and some are unreachable.

Source: Elections Ontario Post - Event Research

The road toward change and possible increase in participation must continue to observe the basic principles of democratic electoral systems.

Fairness must be apparent in the way that elections are prepared and run. The secrecy of the ballot requires a delivery mechanism that electors can use easily and that retains an appropriate level of security.

Transparency requires open communications between electoral administrators and both electors and the representatives of political interests.

Accessibility requires shared knowledge and understandings, physical convenience for all electors and a set of tools that offer opportunities to participate to all who are qualified and interested.

In all respects, these principles must be clearly present in Elections Ontario's future service-oriented environment. This cannot be guaranteed without change.

Legislators have the opportunity to consider some administrative changes that may help electors, including – for example:

- Inclusion of young citizens in aspects of the electoral process, such as registration, before they turn 18 years of age, to increase awareness and interest.
- Identifying party affiliation on ballots to improve knowledge and understanding and remove any residual barriers to understanding at the critical moment of marking the ballot, and
- Ensuring electoral delivery mechanisms that electors can use easily, that preserve the secrecy of the ballot and that retain an appropriate level of security.

Outreach and open consultation. It is easy to think and speak of electors as a homogeneous group who appear during an election and then disappear from the stage as they transform to "taxpayers." As perspectives broaden and "electors with special needs" are identified, there is an equal opportunity to see them also as a homogeneous group worthy of focused attention.

Reality speaks to a different world. Elections Ontario undertook a significant change in the preparation and delivery of the October 2003 general election. In recognition of the differing needs to be met in making electoral "service" a reality for all electors, groups and individuals were invited to help open our eyes and ears, as well as to help open the access routes into the electoral process.

The job has only just begun. While general elections are spaced years apart, the information, education and delivery of service to electors who need special services to ensure their access and provide for their participation in the process must take place every day.

An understanding and awareness of democratic processes cannot be acquired or maintained by most electors within a 28-day period, once every four years. It requires regular and relevant communication. Audiences vary during the electoral cycle. New electors, having just turned 18 years of age or acquired Canadian citizenship, must be prepared and encouraged to participate in voting activity. The Chief Election Officer can and should participate in the delivery of this message.

All stakeholders need to see themselves reflected in the plans for service enhancements that the Chief Election Officer and Elections Ontario develop. They need to feel shared ownership in the process and the products. They need to be able to exchange information with Elections Ontario through regular and recognizable channels.

While chief electoral officers in Quebec and at the federal level are given this direction, Ontario's CEO has no clear statutory authority to undertake broadly based communications, nor does he have a mandate to educate and inform.

Legislators could consider helping the CEO to remove barriers to knowledge and understanding of the electoral process through initiatives such as:

- Permitting broadly-based communication and information dissemination by the Chief Election Officer at any time.

OUR CONCLUSIONS

In recent years, Elections Ontario has demonstrated a clear capacity for change. However, our policy and operating environments are now stretched to their limits and must change or risk reversing the progress that has been made.

Examined as a specific event at a specific point in time, the 2003 provincial general election was organized and deployed well. However, the efforts required to make this event a success clearly demonstrate that we have gone as far as we can to meet the needs of Ontario electors with the current legislation and resources. By 2007, even following the guidance provided by Elections Ontario's Strategic Plan, the existing methodologies and solutions under the current legislation will simply not be sufficient to meet the emerging needs of Ontario's diverse electorate.

A brighter future for Ontario's electors can only be achieved by changing the current systems and structures of electoral governance, administration and service delivery.

Service to Ontario electors, political parties and candidates and to the monitors of democracy must develop and grow. The opportunities for development are wide-ranging and varied, but they require a solid base of policy and legislation to produce the best results.

Within the programs the Chief Election Officer initiates and the action Elections Ontario is directed to undertake before the next general election, the objectives must be clear. Excellence in electoral service delivery must be tangible – and it must be measurable.

Initiatives emerging following the 2003 election already suggest a legislative infrastructure that could support the substance of the very changes that Elections Ontario believes are now essential.

There was legislation before the Assembly at the end of its Spring 2004 session that includes a fixed date for elections. While a fixed election date could provide the Chief Election Officer with a valuable opportunity to refine his operating environment, it would be but a first step toward building a revitalized electoral framework. There is much more to accomplish.

Access, Integrity and Participation: Towards Responsive Electoral Processes for Ontario is only the first step on the way to essential change for Ontario's electoral processes.

The Chief Election Officer and Elections Ontario are ready to support change and innovation in Ontario's electoral processes.

We look forward with enthusiasm to the opportunity to work with citizens and their political representatives to achieve these goals.

APPENDIX

Elections Ontario's 2003 Post-event Research Project

In accordance with the 2002 – 2006 Strategic Plan, "Accountability will be assured through continuous review of performance against standards." In the first corporate initiative planned to establish this accountability framework, Elections Ontario contracted with Ipsos Reid Public Affairs to conduct a comprehensive stakeholder assessment research program immediately following the 2003 provincial general election.

The core research was a general survey of eligible electors, conducted between October 3 and October 21, 2003. 1,800 electors were interviewed by telephone and the results are considered accurate within +/- 2.3%, 19 times out of 20. The sample was stratified by voters and non–voters (1,200 and 600 respectively) and weighted by sex, age and geography. The statistical reliability of the voter sample is +/- 2.8% and the non-voter sample is +/- 4.1%.

In addition to the General Elector (G.E.) survey, surveys were completed with Candidates (+/- 10.6%), Chief Financial Officers (+/- 10.1%) and Aboriginal electors (+/- 14.1%). In addition, special elector groups were included in the research program, but the responses were not sufficient to generate statistically reliable results and are directional only. Similarly, a small group of academics and journalists were interviewed between November 27 and December 19, 2003 and invited to offer their insights into the conduct of the election. These results are also not statistically reliable.

The highlights of the survey for the General Elector population are summarized as follows:

- Overall, **positive** scorecard for Elections Ontario.
  - Voters and non-voters alike register high awareness levels
  - Most voters provide moderately positive impression ratings whereas most non-voters are neutral-positive

- The voting process receives consistently high ratings, with a low proportion of voters experiencing any problems and no significant areas of criticism.
  - Areas of improvement: Increased accuracy/completeness of voters list, improved signage at polling stations (including party names on ballots), and wider publication of toll-free and Internet access points

- Elections Ontario's advertising and information campaigns perform well in terms of Recall and Impact/reception (i.e. net positive impact upon likelihood to vote).
  - Higher Recall & Impact/Reception for new Encouragement campaign than traditional Information campaign
  - However, relatively low awareness of Householder – which has highest potential for both Information & Impact

- Little public expectation for changes or improvements to the process. Nevertheless, once privacy/fraud/error concerns are allayed, there is majority support for adopting telephone and internet methods of obtaining/altering information and voting – but not for adopting mail-based methods.
  - Notably, non-voters are more receptive and likely to use these alternative methods to vote

- Context: Declining voter turnout (57%)
  - Primary drivers of voting behaviour are attitudinal/personal (civic duty, interest) and behavioural (time/convenience), ... not demographic. Systemic/process/information-based issues are secondary, but important.
  - Elections Ontario's realistic "reachable" target market of voters is 74% of electorate. This additional 17% require:
    - New processes/flexibility (8%)
    - Better execution of current processes (4%), especially Voters List/Registration
    - More procedural/process (and other) information (5%)

When compared with the key findings from the special elector research, the following picture is revealed. (Reminder – sample sizes were too small to offer statistical reliability.)

- **Overall – Key common weaknesses/areas of improvement**
  - Voters List Accuracy (except Homeless), Polling Place Signage/ Proximity and Language Assistance.

- **Aboriginal Electors**
  - Overall, **moderately positive** scorecard – similarly positive ratings on Elections Ontario and overall election management
  - More moderate set of positive ratings to the basic aspects of the election process
  - Similarly low proportion of voters experiencing problems and no lightning rods of criticism
  - Unlike G.E., Aboriginal electors are not likely to provide majority support/adoption of voting through the new methods tested, even if privacy/fraud concerns are allayed, but they are willing to utilize these avenues for election information/ administrative purposes.

- **Special Needs Electors (Physically-Challenged, Blind/Visually-Challenged, Deaf/Hearing Impaired, Ethnocultural/Language)**
  - Overall, **neutral-positive** scorecard – neutral-positive on Elections Ontario and how the election was run, but moderately positive on the overall voting process and strongly positive on the process of casting a ballot at their polling place
    - An additional key area of improvement to above: hours of voting
  - Across the standard tested aspects, strong majorities of Special Needs Electors provide positive ratings
    - Except for more relevant services such as language assistance, polling place set-up, signage, and disability assistance
  - Moreover, there is divided opinion in terms of an overall rating on the special services offered, with specific services receiving positive ratings – except for wheelchair access. It also must be noted that very large segments – majorities in many cases – are unaware or did not use the special services offered by Elections Ontario
  - Strong majorities provide support for phone and online access/ administration of information, and markedly less so for mail. However, there is no majority support for voting via any tested technology – even with privacy/security assurances – although online is supported by almost half.

- **Poverty, Underhoused, and Homeless Electors**
  - Overall and across specific measures, a **positive** scorecard similar to that of G.E.
  - Strongly positive ratings for both standard and special/ dedicated services – except language assistance
  - Unlike other Special Needs Electors, a high level of awareness/ usage of the special services available to them – which may be linked to their expressed high reliance upon associations/ shelters for general and special service information/assistance
  - Similar to other Special Needs Electors, majorities support telephone access/administration of information and, less so for online. But majorities are opposed to voting via any of these methods (especially mail) even with privacy/security assurances.

For the Candidates, the survey showed the following:

- Overall, **moderately positive** scorecard for Elections Ontario.
  - Moderate-to-neutral positive set of impressions/ratings, low negative scores, and a notable lack of service familiarity/ awareness
  - Overall, Elections Ontario's job performance in 2003 was seen to be about the same as 1999, with a slight (+5%) improvement trend
  - Overall, unelected Candidates provide more positive scores to Elections Ontario than those who were elected
  - In general terms, Candidates provide a more moderately positive scorecard than G.E. On comparable measures, Candidates are somewhat more positive about Elections Ontario itself (68% vs. 55% favourable + 32% neutral G.E.) and slightly less positive about how the agency ran the election (55% vs. 60% G.E.).

- **Strengths:** Information/communications efforts and overall election process management.
  - Both Chief Financial Officers (CFOs) and Candidates provide solid positive ratings for Elections Ontario's encouragement advertising.

- **Areas of improvement:** Voters List accuracy and voter registration (similar to G.E.), staff training (competency and courtesy), and information/location of polling stations.
  - However, no clear consensus of opinion on the agency's strengths and weaknesses, indicative of low knowledge and differing individual experiences
  - Unlike CFOs (55%), only 38% of Candidates agree that the Voters List was as complete and accurate as reasonably could be expected
  - Notably, 55% (76% elected / 45% unelected vs. just 37% of CFOs) of Candidates experienced problems of some kind with election procedures/processes – primarily, in the areas listed above.

- Moderately **positive** ratings to product and service offerings, tending to express higher levels of satisfaction for candidate-related services and lower levels of satisfaction for voter-targeted services.
  - Overall, there is a notable lack of knowledge of Elections Ontario services across the range of offerings.

- Overall, Candidates are highly supportive of new online, mail, and – somewhat less so – phone methods of sharing election information, and slim majorities support the adoption of these technologies as voting methods (with adequate privacy/fraud protection/security) in order to increase voter turnout and accessibility.
  - Comparatively, majorities of CFOs oppose the tested new voting methods – with no fewer than 45% expressing strongly disapproval
  - Unlike almost half of CFOs (48%), only 38% of Candidates feel there should be only one method to cast votes in an election.

For the Chief Financial Officers these are the key findings:

- Overall, **positive** scorecard for Elections Ontario.
  - More positive set of impressions and ratings than their more moderate-to-neutral Candidate counterparts
  - Low negative scores, a low level of interaction, and a notable – and greater – lack of service offering familiarity/awareness
  - Overall, CFOs feel Elections Ontario's job performance in the 2003 election was about the same as 1999, with a small (+12) improvement trend
  - In general terms, both CFOs and G.E. provide positive scorecards. On comparable measures, CFOs are more overtly positive about Elections Ontario (75% vs. 55% favourable + 32% neutral G.E.) and how the election was run (77% vs. 60% G.E.).

- **Strengths:** Information/communications/reference material efforts.
  - Both CFOs and Candidates provide solid positive ratings for Elections Ontario's new encouragement advertising.

- **Areas of improvement:** Financial/banking procedures, communication of guidelines/procedures, and staff training (competency, co-operation, timeliness).
  - However, no clear consensus of opinion on the agency's strengths/weaknesses or problems experienced
  - Indicative of low knowledge/interaction and differing individual experiences/priorities
  - A smaller proportion of CFOs (37%) than Candidates (55%) experienced problems of some kind with election processes/procedures – primarily, in terms of service/information
  - Unlike Candidates (38%), a majority of CFOs (55%) feel the Voters List was as complete/accurate as reasonably could be expected.

- Overall, there is a notable lack of knowledge of Elections Ontario services and products across the range of offerings, even among those products specifically targeted to this population – and, especially among the agency's communications access points.
  - Highest ratings to Elections Ontario's information services and materials
  - Lowest ratings to CFO training and the various specific forms/ paperwork they face.

- Overall, CFOs are highly supportive of new online, mail, and, somewhat less so, phone methods of sharing election information.

- Contrary to Candidates, clear majorities oppose (with no fewer than 45% and as many as 49% strongly opposed) adoption of these technologies as voting methods due to high security/fraud concerns.
  - Comparatively, Candidates are also less intensely opposed with 27% (mail), 31% (online), and 39% (phone) expressing strong disapproval in this regard.
  - Moreover, unlike Candidates (38%), almost half (48%) feel that there should be only one method for electors to cast their votes in an election.

The "Thought Leader" group of academics and journalists offered the following perspectives:

- Overall, a **positive** scorecard

- Positive impressions of Elections Ontario and its election management

- Moreover, Thought Leaders exhibit a strong faith in the agency, encouraging it to act boldly in many areas

- Most believe that Elections Ontario has a ***primary*** role to administer and execute elections, and a ***secondary*** role to encourage voter participation (praising the 2003 encouragement advertising effort)

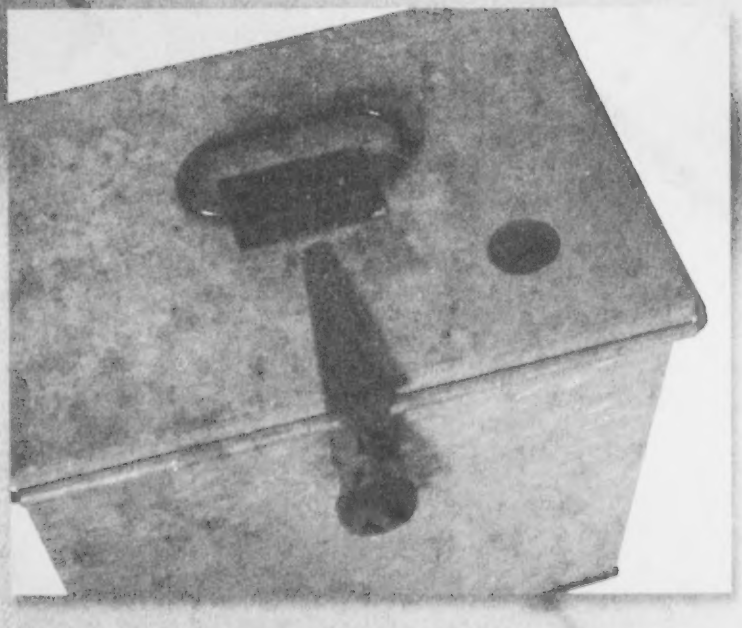
- Declining voter turnout is blamed primarily upon a deterioration of the political culture, but Thought Leaders are also preoccupied with a largely anecdotally-based perception that the Voters List is inaccurate (due to the lack of a full door-to-door enumeration). This appears to be the near singular criticism of Elections Ontario's management of the election among Thought Leaders.

- Thought Leaders are open and enthusiastic about new technologies – strongly endorsing them for information/ administration, and majorities supporting voting online and by phone – although split on the adoption of mail for this purpose.

ELECTIONS ONTARIO

ACCÈS, INTÉGRITÉ ET PARTICIPATION :
vers des processus électoraux souples pour l'Ontario

SEPTEMBRE 2004



Élections Ontario

51, promenade Rolark
Toronto (Ontario)
M1R 3B1

1-800-677-VOTE (8683)

(416) 326-6300

ATS : 1-888-292-2312

Télécopieur : (416) 326-6200

info@electionsontario.on.ca
URL : www.electionsontario.on.ca

© Élections Ontario, septembre 2004

ISBN 0-7794-6549-0

Ce rapport est imprimé avec des encres végétales sur du papier sans chlore contenant 50 % de fibres recyclées dont 10 % post-consommation.

Office of the
Chief Election Officer
of Ontario

Bureau du directeur
général des élections
de l'Ontario

L'honorable Alvin Curling
Président de l'Assemblée législative
Queen's Park
Toronto (Ontario)
M7A 1A2

Monsieur le Président,

J'ai l'immense plaisir de soumettre mon rapport sur la préparation et la conduite des 38es élections générales de la province, ***Accès, intégrité et participation : vers des processus électoraux souples pour l'Ontario***.

Nous devons le succès de l'administration du scrutin de 2003 au dévouement et à l'engagement des 103 directeurs du scrutin, des 7 323 employés œuvrant dans les bureaux des directeurs du scrutin et des 59 625 personnes qui ont travaillé dans les bureaux de vote le jour des élections. De plus, les neuf partis politiques inscrits et les 522 citoyens de l'Ontario qui se sont présentés comme candidats aux élections ont contribué à perpétuer le dynamisme de nos processus électoraux. Je tiens à remercier toutes ces personnes de leur participation.

Tout en donnant une vue d'ensemble des activités menées par le Bureau du directeur général des élections au cours des quatre dernières années, ce rapport vise à attirer l'attention des membres de l'Assemblée législative sur des questions cruciales touchant l'administration électorale.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur général des élections,

John L. Hollins

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS 4

SOMMAIRE 6

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS ET ÉLECTIONS ONTARIO EN CONTEXTE 10

RAPPORT SUR LE SCRUTIN DE 2003 12

- PLANIFICATION DE LA PRÉPARATION ÉLECTORALE – DE 2000 À 2003 13
- PLANIFICATION STRATÉGIQUE – 2002-2006 14
- LE COMPTE À REBOURS COMMENCE 21
- JOUR DU SCRUTIN – LE 2 OCTOBRE 2003 31
- COÛTS DES ÉLECTIONS 32

UN MONDE EN ÉVOLUTION 35

L'AVENIR ÉLECTORAL DE L'ONTARIO 38

NOS CONCLUSIONS 52

ANNEXE 53

AVANT-PROPOS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS

En 2001, j'ai eu l'insigne honneur d'être nommé directeur général des élections de l'Ontario. Je m'attendais à ce que le défi à relever soit emballant. Or, je n'ai pas été déçu.

La préparation des 38es élections générales de l'Ontario offrait à Élections Ontario une excellente occasion de faire une différence dans l'évolution du processus électoral de la province en préservant dans un cadre moderne un droit démocratique remontant à plusieurs siècles.

Élections Ontario s'est laissé guider par les termes innovation et structure, technologie et efficacité, approche, partenariats, accès et participation et ce, depuis la vision et la planification jusqu'à la tenue du scrutin, le 2 octobre 2003, et continue de s'en inspirer. L'instauration de systèmes et de processus nouveaux, appuyée par une nouvelle structure organisationnelle, a contribué à renforcer nos processus démocratiques tout en déclenchant la métamorphose essentielle du mode de déroulement des élections provinciales en Ontario.

Dans le cadre de projets pilotes, de mises à l'essai et de la conduite des six élections partielles qui ont eu lieu entre 2000 et 2002, Élections Ontario a pris de l'envergure sur le plan professionnel et organisationnel tout en renforçant la solidité et l'intégrité du système électoral de l'Ontario.

Nous avons tiré de nombreux enseignements de la tenue du dernier scrutin.

D'après les électeurs et électrices de l'Ontario, nous sommes sur la bonne voie. Dans le cadre d'une recherche effectuée à la suite du scrutin, la plupart ont en effet qualifié de bonne ou excellente leur expérience électorale. En revanche, une majorité a aussi attiré l'attention sur l'utilisation éventuelle de nouvelles technologies et sur l'adoption de mesures souples quant au lieu et au moment où ils peuvent voter au cours d'une élection.

Un autre message se fait donc entendre : si Élections Ontario veut continuer de répondre aux besoins de l'électorat ontarien, il est essentiel d'adapter ses procédures et son environnement législatif pour qu'ils demeurent au diapason du changement. Nous avons besoin de la latitude nécessaire pour pouvoir saisir au fur et à mesure les nouvelles possibilités qui se présentent, tout en assurant un équilibre adéquat entre la prudence financière et l'innovation.

La dernière modernisation véritable du cadre législatif des élections provinciales de l'Ontario remonte à la fin des années 1960. Il s'ensuit que les efforts nécessaires pour assurer la tenue d'un scrutin digne du XXIe siècle sont limités par des pratiques historiques qui ne tiennent pas compte des réalités de l'électorat contemporain.

À l'époque où la *Loi électorale* a été modernisée, en 1969, la province comptait environ 4 millions d'électeurs. Les communications se faisaient en grande partie par la poste ou par téléphone ou dans la presse imprimée et à la radio. La télévision en était au stade de l'adolescence et se révélait progressivement un outil de communication puissant, surtout dans le domaine politique.

Plus de trois décennies plus tard, l'électorat de l'Ontario s'est métamorphosé. Le nombre d'électeurs a doublé et correspond à près de 8 millions de personnes. Nous sommes solidement ancrés dans l'ère électronique de l'Internet, du courriel et des communications sans fil. Les familles à « deux revenus » sont devenues la norme, tandis que le travail « de 9 à 5 » ne l'est plus. Pour mener leur vie active, les Ontariens et les Ontariennes s'attendent de pouvoir choisir entre plusieurs modes d'accès aux services fournis par les gouvernements et leurs mandataires, et cette attente s'étend, de plus en plus, à la participation électorale.

Les élections générales provinciales de 2003 se sont révélées dans l'ensemble un événement conduit de manière efficace, mais nous ne pouvons pas nous permettre de nous reposer sur nos lauriers devant cette réussite administrative apparente. Nous ne pouvons pas ignorer le tableau social plus vaste qui reflète un taux de participation électorale plus faible, ni notre responsabilité permanente qui consiste à faire en sorte que les procédures électorales ne deviennent pas des obstacles à la participation.

Élections Ontario a maintenant atteint un point tournant. Les dispositions législatives actuelles nous empêchent toutefois d'emprunter la voie qui s'impose, une voie qui nous est dictée par les Ontariens et les Ontariennes. En l'absence d'une refonte majeure de la *Loi électorale*, nous ne pouvons pas garantir que nous pourrons soutenir la croissance ni même maintenir les progrès réalisés. L'enjeu à risque est notre capacité d'assurer en tout temps la prestation de services de qualité qui répondent aux besoins changeants des électeurs et des électrices de l'Ontario tout en préservant l'intégrité et l'accessibilité du processus électoral.

Au nom des Ontariens et des Ontariennes, l'Assemblée législative nous a confié le mandat de constituer et de maintenir le fondement de nos systèmes démocratiques, à savoir le processus électoral, et d'en assurer la prestation. Notre capacité de remplir ce mandat exige un cadre explicite qui assure l'intégrité et l'indépendance politique du directeur général des élections et d'Élections Ontario. Parallèlement, nous devons agir de façon responsable et transparente pour maintenir la confiance du public dans notre administration indépendante du processus électoral.

Le présent rapport, ***Accès, intégrité et participation : vers des processus électoraux souples pour l'Ontario***, se distingue des rapports électoraux traditionnels présentés en Ontario. Ce document remplit deux fonctions : tout d'abord, il rend compte de la préparation et de la conduite des élections générales provinciales de 2003, ensuite, il s'inspire de nos différentes expériences pour définir et exposer les possibilités de changements essentiels. Ces observations et ces discussions sont résumées de façon détaillée dans le sommaire qui suit.

Notre objectif ultime est que ce document procure au lecteur un éclairage essentiel et concret sur les réalités de la tenue d'un scrutin au XXIe siècle et que celui-ci estime tout comme nous qu'il est urgent de relever les défis qui en résultent avant les prochaines élections générales de la province. Élections Ontario se réjouit à l'idée de mettre en œuvre les innovations à venir.

John L. Hollins
Directeur général des élections

SOMMAIRE

Planification et conduite des scrutins

Issue du tout premier plan stratégique d'Élections Ontario, établi pour la période de 2002 à 2006, une nouvelle structure organisationnelle a apporté l'expertise professionnelle qui est essentielle à la conduite efficace d'un scrutin. Après son entrée en fonction, le personnel s'est lancé dans une série d'activités de planification électorale coordonnées en vue des 38es élections générales provinciale de l'Ontario.

La tenue de vastes consultations avec les intervenants a contribué à orienter les efforts déployés pour concevoir et élaborer de nouveaux systèmes et services au bureau central et dans les circonscriptions afin d'appuyer la gestion des élections et de répondre aux attentes des électeurs, des candidats et des partis quant à la tenue d'un scrutin sans obstacles.

L'approche globale adoptée pour la préparation et la conduite de scrutins s'inscrivait fermement dans le plan stratégique et témoignait clairement d'une démarche axée sur le service. Plusieurs nouveaux postes ont ainsi été créés dans les bureaux des directeurs du scrutin et dans les bureaux de vote pour éviter les problèmes liés aux heures d'ouverture des bureaux de vote et aux files d'attente le jour du scrutin.

Conscient de l'importance d'avoir en main des listes d'électeurs exactes, Élections Ontario a profité de l'occasion offerte par les six élections partielles tenues entre 2000 et 2002 pour mettre à l'essai de nouvelles méthodes de repérage des électeurs, avant de les appliquer au cours des élections de 2003.

Considérablement élargies, nos campagnes d'approche et de publicité comprenaient pour la première fois une campagne publicitaire qui invitait les électeurs à participer au lieu de laisser les autres parler à leur place. Nous avons mis au point du matériel d'information et des modes d'accès de manière à répondre au plus grand nombre possible des besoins définis par nos intervenants. De plus, la fonctionnalité du site Web d'Élections Ontario a aussi été élargie, ce qui a permis, pour la première fois, de communiquer les résultats en direct le soir des élections.

Les résultats

Les revues post-électorales effectuées avec les intervenants, y compris avec le personnel des bureaux de vote, le grand public et les autres participants, confirment qu'Élections Ontario a répondu aux attentes et que les élections du 2 octobre 2003 se sont déroulées sans anicroche.

Il ressort clairement tant de notre évaluation de la préparation et de la conduite du scrutin que des commentaires de nos intervenants qu'il est de plus en plus difficile de répondre aux besoins et aux attentes de l'électorat contemporain au sein de notre cadre législatif. Élections Ontario doit sa réussite à l'innovation et à la souplesse appliquées aux procédures et aux directives énoncées dans la *Loi électorale*, et non à la loi elle-même, car celle-ci ne prévoit pas les outils souples dont Élections Ontario aurait besoin.

La *Loi électorale* témoigne d'une perspective de l'Ontario et de son électorat qui est figée dans le temps, qui représente le monde tel qu'il était à la fin des années 1960, au moment du dernier remaniement majeur de la loi. Aujourd'hui, plutôt que d'aider le directeur général des élections à éliminer les obstacles à la participation des électeurs, de nombreuses dispositions de la loi sont devenues elles-mêmes des obstacles à une approche moderne de la démocratie électorale.

Vers quel avenir devons-nous tendre?

Trois caractéristiques essentielles des scrutins futurs ressortent de nos examens et de nos consultations, à savoir le plein *accès* au processus électoral, l'*intégrité* du processus électoral et la *participation des électeurs* à ce processus.

En ce début de XXIe siècle, les électeurs Ontariens vivent dans un milieu démographique et socioculturel en constante évolution que la loi ne reflète pas. Or, l'environnement d'Élections Ontario doit pouvoir évoluer au même rythme que celui des électeurs. Malheureusement, cette évolution ne peut se faire qu'à l'intérieur des

paramètres plutôt étroits qui limitent le contrôle administratif actuel du directeur général des élections.

Il y a de nombreux obstacles auxquels le directeur général des élections ne peut remédier parce qu'il n'y a pas suffisamment de latitude dans les pouvoirs qui lui sont accordés. Par exemple, les électeurs ontariens doivent voter en personne à un endroit bien précis le jour du scrutin ou voter en personne à des jours bien precis à l'un des cinq ou six bureaux de vote par anticipation prévus dans leur circonscription. Le seul autre choix qui s'offre à eux est de renoncer au secret du vote en désignant un mandataire qui votera en leur nom. En comparaison, les électeurs au palier fédéral et dans certaines municipalités de l'Ontario ont davantage de solutions de rechange au vote traditionnel dans un bureau de vote.

De même, les possibilités d'inscription des électeurs sont également limitées et les règles actuelles empêchent tout changement de ce côté.

Nos intervenants veulent un meilleur accès dans tous les domaines et, en tant que responsable de l'administration des scrutins, Élections Ontario a besoin d'outils adaptés au monde d'aujourd'hui. L'accès, ce n'est pas seulement l'accessibilité physique à un bureau de vote, c'est aussi le fait :

- De s'identifier comme électeur sans avoir à surmonter des obstacles d'ordre administratif ou logistique,
- De pouvoir obtenir facilement de l'information sur le processus électoral,
- De pouvoir profiter de l'efficacité et de la commodité qui vont de pair avec l'amélioration des modes d'accès au moyen de l'automatisation.

Le directeur général des élections peut certes étudier de nouvelles approches et les mettre à l'essai pendant une élection partielle, mais la loi actuelle n'accorde pratiquement aucune latitude pour apporter des changements plus importants et faciliter l'accès.

Or, il y a des aspects pour lesquels on pourrait envisager des mesures législatives, par exemple :

- Accorder de la latitude sur le plan des possibilités et des endroits de vote par anticipation,
- Autoriser différents modes de votation et des règles de votation spéciales, y compris des processus automatisés sécuritaires,
- Faire en sorte que le directeur général des élections puisse adopter des approches souples pour les scrutins, notamment l'ajustement du calendrier électoral pour permettre l'automatisation.

Le fait de se rendre dans des endroits publics et familiers pour voter aiderait les électeurs à considérer le processus électoral comme faisant partie de leur vie. De même, il y a des écoles publiques dans toute la province et ce sont des composantes familières des collectivités locales. Elles devraient faire automatiquement partie de l'administration des scrutins.

Le législateur pourrait envisager de prendre des mesures pour :

- Faire en sorte que les écoles soient automatiquement mises à la disposition des scrutins,
- Fermer les écoles et créer une journée de perfectionnement professionnel le jour du scrutin.

Comme mesure de rechange, le législateur pourrait envisager la possibilité :

- De déplacer le jour du scrutin à la fin de la semaine pour contribuer à éliminer un obstacle pour les électeurs qui doivent faire garder leurs enfants ou qui ont besoin du secours d'aidants naturels.

Dans le cadre de la création du Registre permanent des électeurs de l'Ontario (RPEO), le directeur général des élections a noué des liens étroits avec Élections Canada et la Société d'évaluation foncière des municipalités (SEFM) pour tenir à jour les renseignements sur les électeurs. La loi autorise le directeur général des élections à consulter les bases de données du gouvernement de l'Ontario pour lui permettre de s'acquitter de son obligation de vérifier l'exactitude du RPEO. Il s'agit d'un pouvoir nécessaire et fondé pour assurer l'accès au nombre maximum d'électeurs admissibles.

Dans les faits, toutefois, les renseignements issus des bases de données provinciales sur les dossiers de l'état civil et les permis de conduire sont actuellement traités et transmis par Élections Canada.

Lorsque le directeur général des élections s'adresse à des sources provinciales pour obtenir des renseignements sur les électeurs, il est souvent confronté au conflit qui découle, d'une part, de l'obligation administrative des ministères et services gouvernementaux d'observer les dispositions législatives qui protègent la confidentialité des renseignements personnels et, d'autre part, de

son droit apparemment sans restriction de demander et obtenir des renseignements relativement à l'inscription des électeurs. De plus, dans les cas où il est possible d'obtenir les renseignements demandés, des frais sont parfois exigés.

Il faut réviser la loi dans ce domaine. Le législateur pourrait envisager des mesures pour :

- Remédier aux conflits réel et perçu entre le pouvoir législatif d'obtenir de l'information sur les électeurs auprès des ministères publics et le cadre de protection de la vie privée en vigueur dans la province,
- Donner clairement au directeur général des élections le pouvoir et les outils administratifs nécessaires pour obtenir les renseignements personnels nécessaires – et uniquement les renseignements nécessaires – contenus dans les bases de données du gouvernement pour identifier et inscrire les électeurs.

Aux termes de la loi actuelle, l'accès au processus d'inscription est également limité pour les électeurs. Le législateur pourrait envisager :

- D'accorder de la latitude pour permettre l'adoption de nouveaux processus d'inscription automatisés pour les électeurs,
- De faire en sorte que les modifications législatives, le cas échéant, ne viennent pas compromettre la souplesse qui a permis d'établir des partenariats fructueux entre Élections Ontario et les instances électorales des paliers fédéral et municipal.

Intégrité. L'expérience acquise au cours des élections de 2003 et les opinions de nos intervenants confirment encore davantage l'importance de la structure du processus électoral. Il faut préserver l'intégrité des scrutins à l'aide d'une combinaison de personnes qui doivent rendre des comptes au public et de processus qui sont clairement définis.

Nos intervenants confirment que le maintien de l'indépendance du Bureau du directeur général des élections en tant qu'administrateur du processus électoral est d'une importance cruciale. Actuellement, la nomination des directeurs du scrutin et du personnel des bureaux de vote est de nature politique : le Conseil des ministres nomme les directeurs du scrutin, tandis que les candidats, de concert habituellement avec leur parti politique, nomment le personnel des bureaux de vote.

À l'époque où le personnel des bureaux de vote connaissait personnellement la majorité des électeurs et où de nombreux citoyens considéraient le fait de travailler aux élections comme un devoir civique, la méthode actuelle était peut-être appropriée. De nos jours, les facteurs socioéconomiques posent une entrave tant à la participation qu'à la disponibilité. Les partis ne peuvent plus s'attendre à ce que des gens travaillent pendant une seule et très longue journée en retour d'un salaire relativement faible.

La nomination des directeurs du scrutin par le Conseil des ministres et le cadre législatif au sein duquel ils évoluent tiennent le directeur général des élections à l'écart et créent ainsi des obstacles importants à la gestion efficace des élections et à la tenue d'un seul et même scrutin pour tous les électeurs. Le processus des nominations partisanes donne en outre l'impression d'un manque d'indépendance et, par conséquent, d'un risque possible pour l'intégrité du processus.

Par ailleurs, alors que le directeur général des élections ne fixe pas les taux de rémunération du personnel des bureaux de vote, il lui incombe d'assurer le succès de l'événement, malgré les faibles taux de rémunération.

La structure fondamentale de l'administration électorale repose entièrement sur le cadre législatif. Or, ce cadre pose un obstacle à l'intégrité administrative du processus électoral. Il serait possible d'éliminer cet obstacle si le législateur envisageait la possibilité :

- D'accorder clairement au directeur général des élections le pouvoir de nommer les directeurs du scrutin et le personnel des bureaux de vote,
- D'autoriser le directeur général des élections à fixer les taux de rémunération, en consultation avec un arbitre financier indépendant, et à préparer et publier le barème des dépenses pour le personnel des bureaux de vote et les frais électoraux.

Si l'administration et la gestion des scrutins changent d'une circonscription à l'autre, les électeurs et les candidats sont en droit d'en demander la raison, et si la raison est qu'il n'y a pas de contrôle central pour assurer l'uniformité, l'intégrité du processus électoral est alors en péril. Actuellement, la *Loi électorale* tient le directeur général des élections à l'écart de la conduite du scrutin. Or, celui-ci a besoin de pouvoirs administratifs précis pour prendre des décisions et pour être en mesure de déployer le personnel et les outils nécessaires pour garantir qu'il y a un seul et même scrutin dans tout l'Ontario et que son intégrité est assurée.

Le législateur peut contribuer à assurer le maintien de l'intégrité du processus électoral s'il envisage la possibilité :

- D'élaborer une nouvelle *Loi électorale* qui offre au directeur général des élections un cadre cohérent pour gérer le processus électoral de façon professionnelle, transparente, équitable et exempte d'influence partisane.

Le maintien d'une présence politique dans l'administration électorale est nécessaire et peut être assuré dans un cadre législatif si le législateur envisage la possibilité :

- De créer un poste de conseiller politique auprès du directeur général des élections en confirmant dans la loi le rôle de consultation du Comité consultatif des partis politiques inscrits.

Participation des électeurs. Dans les efforts qu'il déploie pour réaliser son objectif de relier les citoyens au processus électoral, le directeur général des élections a accès à un ensemble restreint d'outils administratifs. Or, nos intervenants ont confirmé leur croyance voulant que le directeur général des élections ait un rôle à jouer pour encourager la participation des électeurs.

Alors que 4 528 167 électeurs ont voté aux élections provinciales de 2003, ce nombre ne représente que 56,8 % des 7 962 607 électeurs inscrits. La publicité est une façon de rejoindre les électeurs, mais il en existe beaucoup d'autres que le directeur général des élections pourrait utiliser s'il avait le mandat public d'éduquer et de communiquer, à l'image de ses homologues fédéral et québécois. Le législateur pourrait envisager d'aider le directeur général des élections à éliminer les obstacles à la connaissance et à la compréhension du processus électoral au moyen d'initiatives telles que celles-ci :

- Autoriser le directeur général des élections à communiquer et à diffuser de l'information à grande échelle en tout temps;
- Inclure les jeunes citoyens dans des composantes du processus électoral, telles que l'inscription, avant qu'ils atteignent l'âge de 18 ans;
- Indiquer sur les bulletins de vote à quel parti est affilié le candidat.

De toute évidence, la prise en compte des besoins de nos intervenants dans le processus électoral ne commence pas le jour de l'émission du décret de convocation des électeurs pour se terminer le jour du scrutin. Elle se poursuit de différentes façons entre les élections. Il est clair également que le programme d'approche d'Élections Ontario doit se poursuivre dorénavant de façon quotidienne.

Dans son étude des possibilités de réforme de l'administration électorale, il est important que le législateur garde à l'esprit que l'envergure d'un scrutin général exige une période de temps adéquate pour concevoir et mettre véritablement à l'essai des approches novatrices pour la conduite des scrutins. Il faudrait donc que les modifications législatives entrent en vigueur au moins 12 mois avant la date des prochaines élections générales de la province, sauf si le directeur général des élections détermine que tous les processus nécessaires sont en place et que les changements pourront être apportés dans un délai plus court.

Maintenant que le lecteur a une bonne idée de ce que signifie la conduite d'un scrutin dans la pratique pour Élections Ontario, nous l'invitons à réfléchir aux améliorations qui pourraient être apportées à la conduite des scrutins futurs et à examiner de quelle façon la loi habilitante pourrait tenir compte des besoins des électeurs tout en protégeant l'intégrité du processus électoral.

LE DIRECTEUR GÉNÉRAL DES ÉLECTIONS ET ÉLECTIONS ONTARIO EN CONTEXTE

Afin de bien évaluer l'orientation actuelle et future des scrutins de l'Ontario, il est important de connaître le contexte dans lequel s'effectue l'administration du processus électoral et les autorités qui en font actuellement partie.

Le « directeur général des élections » est à la fois une personne qui supervise la gestion courante du processus électoral en Ontario et qui, en qualité d'officier de l'Assemblée législative, représente l'entité officielle chargée d'administrer les élections provinciales, les élections partielles et les référendums.

En vertu de la *Loi électorale*, le lieutenant-gouverneur en conseil (le Conseil des ministres) nomme, sur l'adresse de l'Assemblée législative, un directeur général des élections (DGE).

Le DGE est également le gardien des finances électorales en vertu de la *Loi sur le financement des élections*. En cette qualité, il est chargé de superviser l'inscription des partis politiques et des associations de circonscription, ainsi que celle des candidats pendant les élections provinciales. Il doit également contrôler les rapports financiers associés aux campagnes de désignation du chef d'un parti et aux activités annuelles et électorales des partis, des associations et des candidats à une élection, ainsi que la distribution des subventions législatives.

Aux termes de la *Loi sur le financement des élections*, le DGE est tenu de présenter à l'Assemblée législative un rapport sur les activités de financement des élections. Ce rapport, accompagné de ses commentaires sur cette loi, le cas échéant, sera soumis dans un document séparé plus tard.

Le DGE est également responsable de la gestion des référendums tenus en vertu de la *Loi de 1999 sur la protection des contribuables* et, à la suite d'une modification apportée en 2000 à la *Loi de 1996 sur les élections municipales*, est chargé d'examiner les objections aux questions référendaires que les municipalités proposent d'inclure sur les bulletins de vote.

Le DGE s'acquitte de ses obligations électorales dans le cadre de l'administration d'Élections Ontario. Même s'il est considéré comme un organisme apolitique autonome de l'Assemblée législative, « Élections Ontario » n'est pas mentionné en tant qu'organisme dans la loi et est, en fait, le « nom commercial » du Bureau du DGE.

Le DGE peut faire appel à un « directeur général adjoint des élections », qui est aussi nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil et est autorisé à remplacer le DGE au besoin.

S'appuyant sur les systèmes, les processus et le personnel de l'organisme, le DGE supervise la prestation des services et du soutien aux 103 directeurs du scrutin nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil, dont chacun est responsable d'une circonscription électorale durant la tenue d'un scrutin.

À prime abord, le cadre législatif exposé ci-dessus peut sembler bien défini, mais le rapport opérationnel entre le DGE et les membres du personnel électoral de première ligne est en fait déficient et vague. Or, ce n'est là qu'un exemple des paradoxes et des anachronismes qui prévalent encore aujourd'hui dans l'environnement électoral autrement apolitique de l'Ontario.

Bien que le DGE et la directrice générale adjointe actuels aient été nommés en 2001 à la suite d'un examen effectué par un comité de sélection composé de représentants de tous les partis, la loi est muette quant au processus de sélection et à la durée du mandat du DGE.

On constate l'existence d'une autre lacune relativement aux directeurs du scrutin. Alors que le DGE a le pouvoir d'embaucher du personnel administratif pour s'acquitter de ses responsabilités, il n'a toutefois aucun pouvoir quant à la sélection des directeurs du scrutin et des autres membres du personnel électoral et a un pouvoir restreint pour ce qui est de la gestion et de la durée de leur mandat. Or, il doit cependant rendre compte du scrutin qu'ils conduisent dans les circonscriptions.

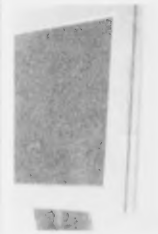
En revanche, aux termes de la loi actuelle, les directeurs du scrutin nomment les personnes qui rempliront la fonction de secrétaire du scrutin. Ils ont aussi la responsabilité de choisir et de nommer tout le personnel qui œuvre dans les 103 bureaux de directeur du scrutin, les 29 bureaux satellites et près de 23 000 bureaux de vote pendant une élection.

Compte tenu de cette division des pouvoirs entre le DGE et les directeurs du scrutin, le cadre législatif actuel pose au DGE et à Élections Ontario des défis opérationnels importants pour ce qui est de la conduite efficace et uniforme d'un seul et même scrutin général dans la province en remplacement des 103 scrutins individuels caractérisés par des normes et une performance variables, qui avaient cours antérieurement.

Les considérations financières aux termes de la *Loi électorale* sont également archaïques. La loi ne prévoit aucun rôle précis pour le DGE dans la conception, la structure et le contenu du « barème des dépenses » établi en vertu de la *Loi électorale*. Conçu au début des années 1980, ce règlement dépassé est peu pertinent pour l'électorat contemporain. Or, il est encore le seul règlement prescrivant de quelle façon le DGE peut affecter la majorité des coûts d'un scrutin; il comprend des barèmes de paiement non indexés et parle de « *sténographes* », « *papier carbone* » et « *projecteurs de films* ».

C'est uniquement au moyen d'une utilisation judicieuse de ses pouvoirs en cas d'urgence et de l'étendue de la révision des taux de rémunération permise dans le règlement que le DGE a pu élargir le cadre financier pour faciliter le déploiement de l'automatisation et d'un registre centralisé des électeurs. Les pouvoirs en cas d'urgence visent toutefois à faire face aux incidents imprévus et non pas à remédier aux problèmes et aux besoins courants.

Il faut que la législation future prévoie d'accorder au DGE la latitude et le pouvoir discrétionnaire dont il a besoin pour demeurer au diapason d'un environnement en constante évolution et assurer la présence d'une main-d'œuvre compétente, volontaire et intéressée pendant les scrutins.



RAPPORT SUR LE SCRUTIN DE 2003

L'Ontario est une société en constante évolution et les processus électoraux doivent aussi continuer d'évoluer pour pouvoir répondre aux besoins d'un large éventail d'intervenants. Si nous voulons rendre compte des élections générales provinciales de 2003 d'une façon qui suscite l'intérêt du lecteur, nous ne pouvons pas nous contenter de comparer des chiffres. Nous pouvons certes comparer des statistiques, telles que le taux de participation des électeurs et la quantité d'effectifs, d'installations et de matériel qui ont été nécessaires pour assurer la tenue du scrutin de 2003, par rapport aux scrutins précédents. Toutefois, pour que ces mesures aient du sens, il nous faut aussi examiner de quelle façon ces chiffres ont été atteints au cours de ce scrutin et les obstacles qu'il a fallu surmonter en cours de route.

Étapes du processus électoral

Le déclenchement des élections le 2 septembre 2003, la période de convocation des électeurs qui a suivi et le jour même du scrutin le 2 octobre étaient incontestablement des événements importants. Pour les électeurs, les candidats et les autres intervenants, cette courte période d'un mois est le cœur de la majeure partie des activités électorales.

Or, pour Élections Ontario, cette période d'activité intense fait partie d'un contexte beaucoup plus vaste – et tout aussi intense – qui représente trois à quatre années de planification dans le cadre de la préparation continue à la tenue de scrutins.

Pour notre organisme, la ligne de démarcation entre la préparation électorale et le déploiement est souvent floue, et il doit en être ainsi si nous voulons nous acquitter de notre responsabilité d'assurer le déroulement d'un processus électoral équitable et accessible pour les Ontariens, au moment voulu.

Pour Élections Ontario, le déclenchement d'élections est le signal que le moment est venu de déployer les outils et les techniques qui ont été élaborés et peaufinés jusqu'à ce moment. Ce fut le cas le 2 septembre, lorsque les systèmes mis au point, les processus établis et les partenariats forgés jusqu'à ce moment sont passés du stade de la préparation électorale à celui de la conduite du scrutin.

Sous la pression inhérente à la tenue d'un véritable scrutin provincial, le fruit de la planification et de l'innovation des quatre années antérieures a été mis à l'épreuve par l'électorat et les autres intervenants pendant les 30 jours de la période électorale de 2003. Fait tout aussi important, Élections Ontario a tiré de ce scrutin des enseignements essentiels pour orienter les processus actuels et façonner l'avenir de la démarche électorale de la province.

PLANIFICATION DE LA PRÉPARATION ÉLECTORALE – DE 2000 À 2003

MISSION – La mission d'Élections Ontario est de garantir le respect du droit de vote démocratique pour tous les Ontariens et Ontariennes, d'aider à rendre les finances des intérêts politiques transparentes et d'assurer une gestion efficace, économique et apolitique du processus électoral.

- Les formulaires, les fournitures, le matériel de formation et l'équipement sont renouvelés et prêts en tout temps pour les 103 directeurs du scrutin de la province.
- Le matériel pour la publicité et les communications est mis à jour avec des modèles prêts à être personnalisés en fonction des différents besoins des 103 circonscriptions électorales.
- Le personnel administratif et les effectifs des bureaux des directeurs du scrutin reçoivent de la formation pour gérer les processus et répondre aux besoins des électeurs en première ligne.

Le principal enseignement qu'Élections Ontario a tiré des élections générales de 1999 est la nécessité d'assurer une gestion plus étroite de tous les aspects de la tenue imminente d'un scrutin afin d'établir des processus uniformes, efficaces et efficients, de préserver l'intégrité du processus électoral et de maintenir la crédibilité de l'organisme.

Plus particulièrement, l'ajout de la responsabilité de la tenue du Registre permanent des électeurs de l'Ontario au mandat du DGE en 1998 a exigé qu'Élections Ontario mette au point des activités permanentes pour assurer la tenue à jour des renseignements sur les électeurs.

Dès 2003, des changements importants étaient apportés à la gestion sous la forme de nouvelles façons d'aborder les processus opérationnels, les définitions de tâches, l'embauchage et la formation du personnel, l'infrastructure technologique, le matériel et les installations, la tenue à jour des listes, les formulaires et les fournitures, la gestion budgétaire et financière, les communications et le leadership.

VISION – La vision d'Élections Ontario est d'établir la norme de l'excellence du processus électoral.

L'accent mis sur l'acheminement rapide de l'information faisait partie intégrante de ces changements : à l'interne, entre le bureau central d'Élections Ontario et les bureaux des directeurs du scrutin jusqu'au personnel des bureaux de vote et, à l'externe, aux électeurs, aux partis politiques, aux candidats et aux autres intervenants.

Or, rien de ceci ne s'est fait en vase clos. Les attentes plus grandes des intervenants et l'élargissement des responsabilités ont rendu essentielles la planification stratégique à long terme et la mise en œuvre intégrée.

VALEURS – Ces valeurs seront le fondement de tout ce que nous faisons.

Intégrité
Nous croyons que l'intégrité du processus électoral doit être notre plus haute priorité et que les droits démocratiques des électeurs doivent être garantis.

Ouverture, transparence et impartialité
Nous croyons que l'administration du processus électoral doit être complètement transparente, de manière à permettre l'examen par le public, et qu'elle doit se caractériser par une application uniforme de la loi et des normes de service.

Souplesse, innovation et économie
Nous croyons en l'importance d'un milieu de travail qui est assez souple pour réagir à des besoins changeants, qui encourage l'innovation et qui cherche à offrir économiquement des services.

Professionnalisme et travail d'équipe
Nous croyons en l'importance de s'appuyer mutuellement en tant que personnes afin que chacun de nous puisse atteindre l'excellence, prendre part à un travail d'équipe exceptionnel et s'enorgueillir de la prestation de nos services.

Participation proactive auprès des intervenants
Nous croyons en l'importance d'établir de solides partenariats et de travailler en collaboration avec nos intervenants, de manière à promouvoir notre vision de l'excellence du processus électoral.

PLANIFICATION STRATÉGIQUE : 2002-2006

Depuis le milieu des années 1980, le DGE formule dans son rapport sur les élections des propositions de modifications législatives. Plusieurs d'entre elles ont été mises en œuvre en 1998, complétées par l'ajout dans la *Loi électorale* de la nouvelle responsabilité du DGE relativement à la tenue du nouveau registre permanent. Toutefois, les changements correspondants aux processus ont été en général réactifs et isolés.

Alors qu'Élections Ontario anticipait d'autres changements en 2001, nous savions qu'il nous fallait une vision à long terme appuyée par un plan stratégique intégré et cohérent pour être en mesure de répondre aux attentes de l'électorat de façon compétente, de gérer les nouveaux enjeux et de relever les nouveaux défis.

Il fallait que ce plan aille au-delà du prochain scrutin général et porte sur les fondements mêmes de la gestion des scrutins. Ainsi, alors que la « conduite de scrutins » est assurément l'une des mesures clés énoncées dans le plan stratégique, il y a d'autres facteurs de succès, à savoir une infrastructure solide, la maximisation des partenariats, l'engagement des intervenants et l'excellence du service.

Le succès administratif des élections de 2003 confirme que nous sommes sur la bonne voie avec notre orientation stratégique et que celle-ci offre à Élections Ontario des assises à la fois solides et suffisamment souples pour répondre à l'évolution des besoins en matière de processus et aux nouvelles tendances et perspectives socioéconomiques et démographiques de l'électorat contemporain.

Préparation des intervenants

En élaborant notre plan stratégique quinquennal, nous savions que son utilité reposerait sur la tenue de vastes consultations avec les intervenants internes et externes, qui porteraient sur les besoins à plus court terme en matière de préparation électorale et sur la définition des questions nécessitant un examen plus approfondi. Il était essentiel que notre plan tienne compte du contexte global en ce qui a trait aux besoins des intervenants et aux pratiques exemplaires en vigueur au Canada et ailleurs dans le monde. Les plans relatifs à la conduite des scrutins ont tout de même été conçus en mettant nettement l'accent sur le service que recevraient les électeurs au bout du compte le jour du scrutin.

Recruter et former. La capacité d'Élections Ontario de concrétiser sa vision d'établir la norme de l'excellence du processus électoral est tributaire du maintien d'une « masse critique » d'expertise interne.

Considérant les intervenants internes comme une ressource importante, Élections Ontario a préparé la tenue du scrutin de 2003 en envisageant l'aspect humain de l'administration électorale sous trois angles, à savoir le personnel qui œuvre au bureau central, les directeurs du scrutin et leurs équipes et le personnel embauché pour travailler dans les bureaux de vote le jour du scrutin.

Tout de suite après la nomination de l'actuel DGE en janvier 2001, Élections Ontario a entrepris le remaniement de son modèle de dotation.

Témoignant de l'élargissement de nos responsabilités législatives relativement au RPEO ainsi que des nouvelles exigences des intervenants, dont près de 8 millions d'électeurs, notre effectif permanent de 19 employés au bureau central est passé à un effectif autorisé comptant 61 employés administratifs, techniques et professionnels.

Comme nous pouvions compter sur un effectif permanent, nous avons réduit considérablement le recours aux ressources contractuelles et aux experts-conseils et avons concentré nos efforts sur les domaines de croissance, en particulier la technologie et les nouveaux programmes d'approche.

Conscients du besoin d'assurer une communication et une coordination étroites et efficaces des activités dans les circonscriptions électorales, nous avons créé dix postes d'« agent de liaison » relevant du DGE. Ils se sont révélés un lien précieux pour assurer la formation et le soutien des 103 directeurs du scrutin regroupés dans dix régions de l'Ontario.

Les agents de liaison ont également joué un rôle consultatif dans les efforts que nous avons déployés pour assurer une gestion plus cohérente de la tenue du scrutin et éviter les problèmes associés à la tenue de scrutins à la fois simultanés et distincts dans 103 circonscriptions électorales.

Ils ont pris part à notre réévaluation des rôles et des responsabilités du personnel électoral existant et du personnel embauché pour travailler

dans les bureaux de vote le jour du scrutin. En tout, 23 nouvelles listes de responsabilités ont été élaborées pour les bureaux des directeurs du scrutin et les bureaux de vote. La nécessité que certains effectifs remplissent des fonctions multiples pendant la tenue d'un scrutin a été prise en compte dans les descriptions de tâches correspondantes et dans la liste des compétences exigées.

Informer les partis. En janvier 2002, le DGE a annoncé la création du Comité consultatif des partis politiques inscrits et tenu sa première réunion.

Le Comité consultatif, qui peut accueillir jusqu'à deux représentants de chaque parti inscrit, a pour mandat de discuter, dans le cadre d'une tribune apolitique, des questions administratives et législatives qui revêtent un intérêt crucial pour Élections Ontario et les partis politiques.

Partis politiques de l'Ontario qui étaient inscrits au 2 septembre 2003

- Parti communiste du Canada (Ontario)
- Parti de l'alliance des familles de l'Ontario
- Freedom Party of Ontario
- Parti vert de l'Ontario
- Ontario Provincial Confederation of Regions Party
- Parti libéral de l'Ontario
- Parti libertarien de l'Ontario
- Nouveau Parti démocratique de l'Ontario
- Parti progressiste-conservateur de l'Ontario
- Reform Party of Ontario (radié le 15 septembre 2003 à sa demande)

Remarque : le Parti de la loi naturelle a été radié le 21 juillet 2003 à sa demande.

Au moment de l'émission du décret de convocation des électeurs, le Comité s'était déjà réuni à cinq reprises et des représentants de 9 des 11 partis inscrits en Ontario avaient participé aux réunions. Ces rencontres trimestrielles ont vite favorisé l'établissement de bons rapports de travail, facilités par les discussions franches entre la haute direction d'Élections Ontario et les représentants des partis. Elles demeureront une voie de transmission spécifique des communications sur la préparation électorale à l'intention des responsables des partis et, par leur intermédiaire, aux candidats.

Fruit de ses délibérations, le Comité consultatif a pu apporter des améliorations à la circulation de l'information durant les élections entre le personnel électoral, les partis et les candidats et favoriser la production de produits d'inscription, de cartes et de listes plus utiles.

Rejoindre les électeurs ayant des besoins spéciaux. Élections Ontario est consciente qu'il n'existe pas de solution mur à mur pour informer et sensibiliser les électeurs. En 2002, nous avons effectué une analyse initiale des besoins avec un certain nombre d'organismes représentant des personnes ayant des besoins spéciaux reliés à un handicap, à la détermination de la résidence ou à des facteurs ethnoculturels. Nous avions deux stratégies en tête en abordant les intervenants :

- Nouer des liens avec les groupes d'intervenants et travailler avec eux à l'élimination des obstacles à la participation électorale de leurs membres et de leurs clients.
- Définir des moyens avant le scrutin imminent de diffuser de l'information sur les élections et sur le processus électoral aux électeurs admissibles qui ont des besoins spéciaux.

Nous avons donc concentré nos efforts sur les groupes d'intervenants qui offrent des services aux personnes aveugles ou malvoyantes, aux personnes sourdes ou malentendantes et à celles qui ont un handicap physique ou une déficience mentale.

En plus des électeurs ayant un handicap, nous avons aussi travaillé avec des groupes d'intervenants qui représentent des électeurs ayant d'autres besoins particuliers, comme les Autochtones, les étudiants, les personnes âgées, les femmes vivant dans un refuge et les sans-abri.

Nous avons examiné les problèmes soulevés par ces groupes ainsi que les nouveaux produits et services qu'ils ont demandés. Nous avons aussi étudié les dispositions connexes de la *Loi électorale* qui nous permettaient de répondre à ces demandes et examiné notre capacité d'offrir ces produits et services au scrutin de 2003.

Ces consultations initiales auprès d'une centaine de groupes d'intervenants ont donné naissance à une stratégie concertée prévoyant un large éventail de services pour le scrutin, notamment :

- Des communications sur l'élection générale et des services offerts sous différentes formes, y compris en braille et format audio, et au moyen de services d'interprétation en langage ASL et de notre service ATS.

- La mise à l'essai d'une ligne d'information conçue pour offrir une aide immédiate, tant les jours de vote par anticipation que les jours de vote ordinaires, aux électeurs handicapés ayant de la difficulté à voter.
- De l'aide et de l'information en 31 langues, en plus du français et de l'anglais, au moyen de brochures d'information à l'intention des ménages, de publicité informative et de guides à l'intention des électeurs dans les bureaux de vote; nous avons également offert des services de traduction simultanée sur demande à notre centre d'appels principal.

Dans le cadre de la préparation électorale, Élections Ontario a mis en œuvre plusieurs nouvelles stratégies pour les élections générales provinciales de 2003 afin d'offrir aux électeurs ayant des besoins distincts un environnement électoral positif, informé et accessible.

- ***Télécopie des demandes de vote par procuration*** : mesure qui a remplacé l'obligation de produire en personne ou par la poste l'original d'une demande de vote par procuration signée, afin de faciliter le vote par procuration.
- ***Agent de liaison avec les Autochtones*** : responsable nommé dans les circonscriptions électorales comptant des collectivités autochtones distinctes et chargé, avant le jour du scrutin, de nouer des liens avec les chefs des collectivités pour faciliter l'accès au vote dans chaque collectivité des Premières nations.
- ***Agent de liaison avec les sans-abri*** : responsable nommé dans les circonscriptions électorales comptant un grand nombre de sans-abri et chargé, avant le jour du scrutin, de nouer des liens et de collaborer avec les administrateurs des organismes qui représentent les électeurs sans-abri. Par l'intermédiaire de ces agents de liaison, les électeurs sans habitation permanente ont reçu de l'aide pour confirmer leur qualité d'électeur et satisfaire aux critères d'identification et d'admissibilité qui leur permettraient de voter.
- ***Preuve de résidence des électeurs sans-abri*** : mesure facilitée au moyen de la communication de lignes directrices et de la remise d'une formule type aux administrateurs de refuges, de centres d'hébergement et de dépannage et de soupes populaires pour produire une attestation de résidence acceptable pour les électeurs sans habitation permanente qui autrement ont qualité d'électeur.

Les séances de compte rendu tenues immédiatement après les élections ont prouvé la valeur de la planification électorale et fait ressortir des enseignements clés, non seulement pour Élections Ontario, mais également pour nos intervenants.

À travers les activités du scrutin de 2003, nos groupes d'intervenants ont eu l'occasion de se rendre compte que la capacité d'Élections Ontario à répondre aux besoins spéciaux est limitée par la *Loi électorale*. Même si nous reconnaissons le bien-fondé de certaines recommandations, l'étendue de notre mandat et de nos pouvoirs et les délais prévus dans les dispositions législatives actuelles peuvent nous empêcher d'agir.

Tous les intervenants se sont dits intéressés à poursuivre leur collaboration avec Élections Ontario pour élaborer une stratégie concertée qui continuera de répondre aux besoins réciproques de sensibilisation et d'information pour les scrutins futurs.

Électeurs ayant un handicap

L'adoption de la *Loi sur les personnes handicapées de l'Ontario* s'accompagnait d'une modification à la *Loi électorale* (article 55.1, paragraphe 1) voulant que les directeurs du scrutin présentent au DGE un rapport sur les mesures d'accessibilité prises pour le scrutin et que le directeur général publie le rapport.

Élections Ontario est fidèle à l'esprit de cette loi. Dans le cadre de notre programme d'approche pour les électeurs ayant un handicap, nous nous sommes attaqués aux obstacles éventuels suivants au processus électoral selon les paramètres généraux définis dans la LPHO, plus précisément :

- Obstacle physique ou architectural
- Obstacle sur le plan de l'information et des communications
- Obstacle comportemental
- Obstacle technologique
- Obstacle découlant d'une politique ou d'une pratique

Le document *Programme d'approche d'Élections Ontario - 2003 : Électeurs ayant un handicap* présente une vue d'ensemble des produits et des services de base et personnalisés qui ont été conçus pour répondre aux différents besoins des électeurs handicapés. Disponible sur notre site Web à www.electionsontario.on.ca, ce document comprend également un sommaire des rapports sur les mesures d'accessibilité prises dans les circonscriptions électorales.

Étudiants

Les élections de 2003 ont eu lieu pendant l'année scolaire des étudiants de niveau post-secondaire. Puisque ceci touchait environ 200 000 étudiants, notre équipe d'approche a rencontré les associations et les conseils étudiants pendant la planification électorale pour leur remettre du matériel d'information électoral destiné à la population étudiante. Nous avons fourni de l'information similaire dans une section distincte de notre site Web.

Un élément clé qui est ressorti des rencontres avec les groupes était la nécessité de clarifier la mention de résidence permanente dans la *Loi électorale* comme critère d'admissibilité pour voter dans une circonscription électorale précise. Si les explications que nous avons fournies à ce sujet ont semblé suffire à la plupart des groupes pour leur permettre de s'acquitter de leur devoir de citoyen après le déclenchement des élections, cette question est toutefois demeurée obscure pour l'un des groupes, qui a contesté vigoureusement et publiquement l'imposition du critère de résidence pour déterminer l'admissibilité à voter.

Une réunion de suivi tenue depuis a permis de préciser davantage les contraintes imposées à Élections Ontario par la *Loi électorale* en ce qui a trait au critère de « résidence ». Elle a aussi fait ressortir les améliorations qui pourraient être apportées aux communications ultérieures destinées aux étudiants.

Le RPEO et la liste des électeurs

L'élaboration du Registre permanent des électeurs de l'Ontario et la qualité de ses données ont été au cœur de la majeure partie de nos activités de préparation, depuis l'exploration de nouveaux systèmes et de nouveaux partenariats jusqu'à la sensibilisation des électeurs et des autres intervenants aux procédures d'inscription et aux questions associées à la tenue d'un registre permanent, en passant par la mise à l'essai de nouvelles approches dans des projets pilotes. La gestion et la mise à jour des renseignements contenus dans le RPEO ont fait l'objet d'améliorations importantes. Il doit continuer d'en être ainsi si l'on veut vraiment profiter de toutes les possibilités qu'offre un tel registre.

Une liste en évolution. L'efficacité et l'efficience du processus électoral reposent sur l'existence d'une liste d'électeurs préliminaire complète, exacte et à jour. Les produits tirés du RPEO comprennent des listes et des fichiers de données électroniques et sur papier qu'utilisent les directeurs du scrutin et qui sont transmis aux candidats et aux partis politiques inscrits. Ils servent également à alimenter différentes bases de données qui fournissent de l'information publique pour le site Web, ainsi que les systèmes opérationnels d'Élections Ontario situés au bureau central et dans les bureaux des directeurs du scrutin.

Compte tenu que l'électorat est une entité vivante, la gestion du Registre permanent des électeurs de l'Ontario doit témoigner d'un processus électoral en évolution constante. La tenue à jour du registre repose sur des renseignements issus de nombreuses sources, notamment les dossiers de l'état civil de l'Ontario et les données sur les permis de conduire. Ces données ne proviennent pas directement des ministères, mais sont plutôt extraites du Registre national des électeurs d'Élections Canada.

Sécurité des électrices qui résident dans des refuges pour femmes

Élections Ontario est conscient des préoccupations en matière de sécurité personnelle qu'éprouvent les personnes qui vivent dans les refuges pour femmes et comprend que cette question de sécurité peut les dissuader de participer au scrutin. À la suite de consultations avec le ministère des Services sociaux et communautaires, nous avons distribué par l'intermédiaire du ministère des trousses d'information et du matériel visant à répondre aux besoins d'information de ces femmes à une centaine d'établissements répartis dans la province. Nous avons invité les résidentes à saisir la possibilité de voter par anticipation dans leur circonscription électorale ou à voter par procuration en demandant à un autre électeur de leur circonscription de voter à leur place.

D'après les discussions qui ont eu lieu par la suite avec le personnel du ministère, l'initiative découlait certes d'une bonne intention, mais ce n'était pas suffisant pour rassurer les résidentes au sujet de leur sécurité. Élections Ontario estime que c'est une question importante qu'il faut continuer d'étudier tant sur le plan de l'interprétation du lieu de résidence de ces personnes aux termes de la *Loi électorale* que sur le plan des services offerts à ce segment « à risque » de l'électorat.

Dès le déclenchement d'une élection, la liste des électeurs préliminaire est tirée du RPEO dans son état actuel. Cette base de données automatisée comprend les personnes qui ont qualité d'électeur dans un scrutin provincial, à savoir, quiconque le jour du scrutin est âgé d'au moins 18 ans, est citoyen canadien et est résident d'une circonscription électorale de l'Ontario.

Cette liste préliminaire devient la liste des électeurs finale à la suite de l'incorporation de l'ensemble des modifications, ajouts et suppressions faits au cours de la période électorale. C'est ce document qui est remis aux scrutateurs pour le jour du scrutin; la liste des électeurs finale fait état de tous les changements, y compris les noms d'électeurs ajoutés le jour du scrutin.

Dans ce contexte, l'une des principales considérations de la gestion du RPEO est évidemment le fait qu'environ 20 % en moyenne de l'information sur les électeurs change tous les ans à cause des électeurs qui déménagent, des personnes qui atteignent l'âge de 18 ans, des nouveaux citoyens et des décès.

Un autre point clé à prendre en compte est le fait que les électeurs admissibles doivent s'inscrire ou mettre leurs renseignements à jour, sur trois listes électorales différentes, c'est-à-dire pour les élections municipales, provinciales et fédérales. Dans le cas des personnes qui déménagent souvent, ceci peut vouloir dire qu'elles ont dû mettre à jour leurs renseignements en septembre 2003 pour les élections provinciales, en octobre 2003 pour les élections municipales et de nouveau en juin 2004 pour les élections fédérales.

Aux élections générales provinciales de 1999, c'était la première fois que le RPEO était en place et il n'y a pas eu de recensement général. À ce moment et jusqu'au début de 2003, les outils et les processus à jour étaient limités. Rien ne garantissait que les renseignements compilés par les directeurs du scrutin pourraient conservés au moment de la mise à jour du RPEO avec les nouveaux renseignements extraits du Registre national des électeurs fournis par Élections Canada.

Accord tripartite. Au cours des dernières années, Élections Ontario s'est efforcé de conclure des partenariats pour la gestion du registre avec d'autres compétences clés responsables de l'administration des élections en Ontario, à savoir, Élections Canada au palier fédéral et la Société d'évaluation foncière des municipalités, qui tient à jour les listes d'électeurs pour les élections municipales triennales.

Cette relation a été renforcée par la signature d'un accord tripartite au milieu de 2002 qui visait à faire adopter par les trois instances électorales une vision commune à plus long terme portant sur une « liste unique » des électeurs de l'Ontario.

Même si les objectifs communs plus vastes ne sont encore que des projets d'avenir, l'accord tripartite a permis à Élections Ontario de réaliser des objectifs de planification électorale intérimaires grâce aux approches communes. La valeur de cette collaboration en fait clairement un modèle pour l'avenir.

Projets pilotes. Parallèlement au développement initial de la relation tripartite, des projets pilotes visant à mettre à l'essai de nouvelles méthodes de gestion des données sur les électeurs ont été mis en œuvre dans six élections partielles qui se sont déroulées entre 2000 et 2002 dans Ancaster-Dundas-Flamborough-Aldershot, Parry Sound-Muskoka, Vaughan-King-Aurora, Beaches-East York, Nipissing et Dufferin-Peel-Wellington-Grey.

Le regroupement des données de la SEFM avec celles obtenues des bases de données du bureau d'enregistrement immobilier nous a permis d'identifier des électeurs dans des secteurs résidentiels où des changements étaient le plus susceptibles de s'être produits et de les inscrire.

La valeur des projets pilotes réalisés pendant les élections partielles s'est confirmée encore davantage à l'automne 2002 lorsque nous avons appliqué les enseignements que nous en avons tirés à un projet pilote de grande envergure, mis en œuvre dans la région d'Orangeville désignée par le code postal « L9W », dans la circonscription électorale de Dufferin-Peel-Wellington-Grey.

Le défi de la qualité des données du RPEO a été relevé au moyen d'une série d'initiatives qui visaient à évaluer et à utiliser toutes les sources de données disponibles pour repérer les inscriptions en double, ainsi que les électeurs nouveaux, décédés ou ayant déménagé.

De plus, de nouvelles cartes électorales ont été élaborées et évaluées dans le sillage de la décision d'Élections Ontario d'élaborer des cartes géographiques électorales à l'aide des données sur les lots fonciers et des systèmes d'information géographique. Il s'agissait d'un premier pas vers l'établissement des liens essentiels entre les adresses et les

électeurs pouvant servir à la production d'une gamme de nouveaux produits et services de carte électorale.

Ce projet pilote a également permis de mettre à l'essai de nouvelles techniques de communication, un centre d'appels principal et des procédures de révision ciblée de la liste des électeurs, procurant ainsi une occasion d'apprentissage précieuse pour de nombreuses fonctions d'Élections Ontario pour les élections de 2003 et les scrutins ultérieurs.

Inscription ciblée du printemps 2003. Les résultats des projets pilotes initiaux ont contribué à l'élaboration d'un exercice d'inscription ciblée plus vaste à l'échelle de la province au cours de l'hiver 2003.

Mises à jour du RPEO

Au moment de la mise à jour des données d'Élections Canada en février 2003, les règles et les processus opérationnels communs étaient en place pour permettre de conserver et de partager la majorité des données d'Élections Ontario compilées par les directeurs du scrutin. Cette mise à jour de 7 526 043 inscriptions du Registre national des électeurs comprenait des données ontariennes provenant de différentes sources :

- Renseignements de l'Agence du revenu du Canada (ARC), provenant de la tranche de 84 % de déclarants de l'Ontario qui ont donné leur consentement dans leurs déclarations de revenus 2001 et 2002.
- Mises à jour des données sur les permis de conduire du ministère des Transports de l'Ontario, reçues trimestriellement jusqu'en octobre 2002.
- Mises à jour du Bureau du registraire général de l'état civil de l'Ontario et du ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises sur les électeurs décédés, jusqu'à janvier 2003.
- Listes de Citoyenneté et Immigration Canada des nouveaux citoyens canadiens qui résident en Ontario et qui ont accepté que leurs noms soient ajoutés au Registre national des électeurs (plus de 90 % depuis 2001).
- Listes d'électeurs finales issues d'élections partielles provinciales et fédérales.
- Les résultats des révisions des listes effectuées de façon indépendante par les directeurs du scrutin provinciaux en Ontario au printemps 2002 et par les directeurs du scrutin fédéraux à l'été 2002 (925 000 révisions aux rues, aux endroits ou aux sections de vote).
- Ajouts et mises à jour demandés par les électeurs.

En janvier 2003, le DGE de l'Ontario et son homologue fédéral ont convenu de collaborer à un exercice conjoint d'inscription ciblée pour mettre à jour les registres provincial et fédéral et confirmer certains renseignements obtenus récemment de l'Agence du revenu du Canada (ARC) afin d'être prêts au moment du déclenchement d'une élection.

Le but de l'exercice était d'améliorer les renseignements sur les électeurs dans quatre domaines clés :

- La population estimative de 1,4 million d'occupants de quelque 807 000 logements situés dans des grands ensembles d'habitation, d'après les renseignements contenus dans le RPEO et appuyés par les données d'Élections Canada.
- Les électeurs éventuels habitant dans plus de 68 600 immeubles résidentiels qui avaient changé de main au cours des huit derniers mois, repérés dans la base de données provinciale du bureau d'enregistrement immobilier.
- Les renseignements sur les électeurs habitant dans quelque 62 500 résidences situées en général dans des régions rurales et ayant une adresse municipale minimale (c.-à-d. route rurale plutôt que numéro et nom de rue, etc.).
- Près de 960 000 particuliers relevés par Élections Canada dans les fichiers de l'ARC en grande partie et pour lesquels il est nécessaire de confirmer la qualité d'électeur avant de pouvoir les intégrer au Registre national des électeurs.

Dans le sillage d'une campagne d'information complète visant tous les ménages ontariens, l'inscription ciblée a atteint son point culminant en mars 2003 au moyen d'un exercice intensif de neuf jours dans les circonscriptions, qui était axé sur la mise à jour des renseignements sur les électeurs extraits du Registre national en février 2003.

Le traitement subséquent de près de 1,4 million d'opérations visant à ajouter, éliminer ou mettre à jour les renseignements sur les électeurs s'est traduit par une amélioration importante de la qualité des listes d'électeurs fédérales et provinciales. Dans le cadre de ce processus, le RPEO s'est enrichi de 326 000 nouvelles inscriptions d'électeurs.

Nous avons également communiqué nos résultats à la SEFM, ce qui a contribué à réduire considérablement les coûts et le volume du recensement par la poste que cet organisme devait effectuer pour mettre à jour les listes d'électeurs préliminaires en vue des élections municipales de novembre 2003.

Il y a plusieurs raisons aux inscriptions en double de noms d'électeurs, telles que les changements de nom, les erreurs de transcription ou les formules illisibles. L'incohérence peut découler tout simplement du fait qu'une personne utilise des noms différents sur des formules différentes, par exemple « Bob » sur le permis de conduire et « Robert » sur la déclaration de revenus.

L'accord tripartite a donc prouvé sa valeur pour les électeurs de l'Ontario, et le RPEO était prêt à être déployé dans l'éventualité de la tenue d'un scrutin au printemps 2003.

Compte tenu que 117 000 Ontariens atteignent l'âge de 18 ans, déménagent, deviennent citoyens canadiens ou décèdent en moyenne chaque mois, la tenue d'un RPEO complet, exact et à jour signifie que le processus de révision ne cesse jamais.

À la suite de l'inscription ciblée, et compte tenu de l'incertitude qui persistait au sujet du déclenchement possible d'une élection, Élections Ontario a continué de mettre fortement l'accent sur la préparation électorale au cours de l'été. Misant sur le déclenchement d'élections vers la fin de l'été, nous avons concentré nos efforts au cours de cette période sur l'analyse des données du RPEO pour déterminer où il était possible d'optimiser la correction des données et la tenue à jour.

L'un de nos principaux objectifs au cours de l'été était de vérifier et de mettre à jour les données reçues à la suite de l'inscription ciblée et d'incorporer les mises à jour, transmises par Élections Canada en mai et juin, y compris celles issues de l'élection partielle fédérale dans Perth-Middlesex, d'éliminer les inscriptions en double et les électeurs décédés, de se préparer à publier la liste des électeurs au moment du déclenchement d'une élection et de retourner un extrait à jour du RPEO à Élections Canada. Les réalisations clés attendues comprenaient :

- L'apport d'améliorations à quelque 250 000 adresses sur le plan de la présentation, de l'exactitude et du lien avec les sections de vote.
- Le repérage et l'élimination de 90 277 inscriptions en double d'électeurs dans le RPEO.
- L'élimination de 58 313 inscriptions d'électeurs décédés.

Étant donné que près de 1,5 % des données du RPEO changent tous les mois, on ne peut pas s'attendre à ce qu'il soit exact à 100 %. Le partage de la responsabilité de l'inscription entre les électeurs et Élections Ontario doit tenir compte de ce fait. Nous avons l'obligation de rejoindre le plus grand nombre possible d'électeurs dans le cadre de nos activités courantes, mais nous devons également inciter les électeurs à assumer leur responsabilité d'utiliser les voies d'accès que nous mettons actuellement à leur disposition et celles que nous mettrons au point.

La dernière mise à jour du RPEO a été faite le 29 août 2003 et la liste des électeurs préliminaire a été produite le 2 septembre 2003 dès le déclenchement des élections, comme point de départ des listes électorales qui ont été utilisées par près de 23 000 scrutateurs au cours des 38ème élections générales de la province.

LE COMPTE À REBOURS COMMENCE

Ce court laps de temps constitue un jalon essentiel du processus électoral. La tenue d'un scrutin nous permet d'évaluer la mesure dans laquelle nos stratégies et nos procédures nous permettent de répondre aux besoins de l'électorat, depuis la planification et l'amélioration de nos effectifs, de nos installations et de nos systèmes technologiques jusqu'à l'élaboration du nouveau matériel d'information et des nouveaux processus opérationnels en passant par l'établissement de nouveaux rapports avec les intervenants et les fournisseurs.

Déploiement dans les circonscriptions

Le début officiel de la période électorale en Ontario est beaucoup plus une affaire de coutumes et de traditions que de pratique opérationnelle bien établie et, contrairement à la croyance populaire, le DGE n'est pas informé à l'avance du moment auquel sera déclenchée une élection.

En raison des nombreuses hypothèses avancées au sujet de la date du déclenchement possible d'élections en 2003, nous avons retenu et maintenu dans un état de préparation des composantes essentielles de l'infrastructure d'inscription ciblée, pendant tout le printemps et tout l'été, pour nous assurer que les bureaux locaux seraient fonctionnels dans notre délai cible de 72 heures après le déclenchement d'une élection.

Dans les 72 heures suivant l'émission du décret de convocation des électeurs, le personnel, les systèmes et les processus suivants étaient fonctionnels :

- 103 bureaux de directeurs du scrutin et 29 bureaux satellites étaient loués et ouverts
- 4 200 agents réviseurs avaient été embauchés et formés
- 234 tonnes de fournitures électorales provenant de l'entrepôt central d'Élections Ontario avaient été distribuées aux 103 bureaux de directeurs du scrutin
- 103 réseaux locaux comprenant plus de 1 700 composantes configurées avec la liste des électeurs préliminaire et trois applications logicielles de base avaient été déployés et installés et étaient fonctionnels
- 4 annonces différentes pour chacune des 103 circonscriptions électorales sur lesquelles étaient indiqués les horaires et emplacements des bureaux locaux étaient prêtes à être publiées.

Déploiement et installation de la technologie

Les services aux 103 bureaux des directeurs du scrutin comprenaient l'emballage, l'expédition, l'installation, la configuration, l'imagerie et la mise à l'essai du matériel dans toute la province.

Service	Matériel	Volume	Déployés dans un délai de 72 heures
	Lignes et téléphones Centrex	1 030	100 %
	Lignes de données/Internet à haute vitesse	103	100 %
	Lignes analogiques	206	100 %
	Services 1 800	103	100 %
	Serveurs	103	100 %
	Postes de travail (ordinateur de bureau)	1 030	100 %
	Routeurs	103	100 %
	Réseaux locaux	103	100 %
	Imprimantes	206	100 %
	Matériel de secours	103	100 %
Total		3 090	100 %

Dotation. Pendant la période électorale, en plus des agents réviseurs nécessaires dès le début pour effectuer une révision ciblée, les directeurs du scrutin ont embauché 3 193 employés pour leurs bureaux. Cette augmentation importante par rapport à 1999 visait à remédier aux problèmes causés par le manque de personnel dans les scrutins antérieurs; il s'agissait également de gérer les nouveaux systèmes technologiques, de former le personnel des bureaux de vote et d'assurer un traitement efficace sur place des données de la liste des électeurs.

Effectif total – Circonscriptions	1999	2003
Personnel des bureaux des directeurs du scrutin	641	3 193
Agents réviseurs	1 683	4 130
Effectif pour la journée	49 828	59 625

Au moment de l'élaboration des plans de dotation pour le jour du scrutin, tous avaient nettement à l'esprit le souvenir des élections de 1999. Élections Ontario perdrait sa crédibilité si les bureaux de vote ouvraient en retard et si les électeurs étaient contraints de faire le pied de grue aux heures de pointe du scrutin.

Étant donné qu'il fallait environ 60 000 travailleurs dans tout l'Ontario le jour même du scrutin et sans savoir à quel moment seraient déclenchées les élections, l'agent de recrutement de chaque circonscription électorale devait être prêt à tout moment à embaucher entre 600 et 700 travailleurs comme scrutateurs, secrétaires de bureau de vote et effectifs supplémentaires pour le jour du scrutin. Recourant à toutes les sources possibles, y compris les listes de personnes ayant travaillé à des élections provinciales et fédérales antérieures et celles recommandées par les partis, les agents de recrutement ont créé des bases de données pour déterminer la disponibilité des travailleurs éventuels.

Nouveaux postes dans les bureaux des directeurs du scrutin et dans les bureaux de vote en 2003

Chef de secteur, jour du scrutin	1 763	Scrutateur principal, jour du scrutin	3 657
Chef de secteur, vote par anticipation	82	Agent du recrutement	134
Agent de la formation	195	Agent du centre d'appels	731
Comptes aux finances	94		

Certains postes dans les bureaux des directeurs du scrutin exigent de l'expérience et des connaissances dans des domaines tels que la gestion de personnel, la technologie ou les finances. Or, répondre à ces exigences peut se révéler difficile, car les délais sont restreints et il s'agit uniquement d'emplois à court terme.

Conjuguées à la quantité phénoménale de postes à combler, ces contraintes ont aussi des répercussions sur l'embauchage pour le jour même du scrutin. Si les nouveaux cours de formation permettent un transfert rapide des connaissances au personnel embauché pour le jour du scrutin, il est toutefois impossible de garantir la compétence et le rendement de 60 000 personnes embauchées pour une seule journée, et il y a eu quelques cas où le personnel des bureaux de vote ne s'est pas acquitté correctement de ses fonctions. Chaque incident a été réglé dès que les responsables en ont pris connaissance. Nous continuerons de mettre l'accent sur les mesures de formation et de dotation afin de réduire le plus possible ce genre d'incidents.

Les cibles de dotation pour le jour du scrutin témoignent de la nécessité de pouvoir compter sur du personnel de relève et comprenaient de nouveaux postes pour faciliter la circulation des électeurs, coordonner les activités et assurer la présence de responsables dans les bureaux de vote.

Installations. Les bureaux des directeurs du scrutin doivent être prêts à servir les électeurs dès le déclenchement d'une élection.

Les lieux choisis pour ces bureaux doivent pouvoir servir de bureau opérationnel, de lieu de formation, de centre de traitement des données et aussi de bureau de vote par anticipation qui soit « *accessible aux personnes en fauteuil roulant* ». Il faut également que l'emplacement ait une alimentation électrique adéquate et des capacités de télécommunications suffisantes, y compris le service de large bande.

Dans les trois jours suivant le déclenchement des élections, les 103 directeurs du scrutin avaient loué et ouvert des bureaux qui répondaient aux normes en matière de superficie, de disposition, d'accessibilité et d'emplacement. De plus, 29 bureaux satellites de directeurs du scrutin avaient été loués dans les grandes circonscriptions électorales, surtout dans le Nord de l'Ontario.

Il faut déterminer les coordonnées de chaque bureau de vote dans les débuts de la période électorale afin de pouvoir inclure ces renseignements sur les cartes d'avis d'enregistrement des électeurs. Si certains électeurs votent au même endroit dans les élections fédérales, municipales et provinciales, ils le doivent autant à la chance qu'à une bonne planification.

C'est grâce à une stratégie de technologie personnelle que les directeurs du scrutin ont été en mesure de confirmer dans les 72 heures suivant le déclenchement des élections les coordonnées d'environ 80 % des 7 017 lieux de vote qui accueilleraient les 22 782 bureaux de vote provinciaux. En effet, dans les mois précédant le déclenchement des élections, des ordinateurs dotés d'outils basés sur le Web avaient été installés chez tous les directeurs du scrutin pour les aider à repérer, consigner et surveiller les lieux de vote potentiels avant le scrutin. On doit aussi cette efficacité à l'échange d'information qui a eu lieu entre les homologues provinciaux et fédéraux au cours de la même période.

La confirmation au cours des 48 heures suivantes de la dernière tranche de 20 % des lieux de vote est révélatrice des défis que la location de ces lieux pose de plus en plus au personnel électoral. Parmi les principaux exemples des raisons pour lesquelles les endroits possibles repérés au cours des exercices de préparation électorale présentaient un risque ou n'étaient plus disponibles, mentionnons :

- La restriction de l'accès ou la mise en quarantaine à cause du SRAS dans des bureaux de vote situés dans des établissements de soins spéciaux pour bénéficiaires internes.
- Les obstacles posés à l'accès par les conseils scolaires (questions résolues par la suite par Élections Ontario) pour des questions de sécurité.
- Différents incidents, dont des dommages causés par un incendie, d'autres réservations qui avaient été faites entre-temps ou un changement de vocation ou de propriétaire.

Partenaires stratégiques. La valeur de la planification d'Élections Ontario en ce qui a trait à l'établissement d'ententes de fournisseur attitré et de partenariats stratégiques avec des fournisseurs a été nettement confirmée par le déploiement sans faille des systèmes et du matériel nécessaires dès le déclenchement des élections.

L'amélioration de l'exactitude des listes et de l'efficacité s'est vérifiée à l'échelle de la province dans l'activation de l'infrastructure technologique, la manutention du matériel et le soutien logistique et dans la diffusion rapide de l'information aux électeurs.

La Société canadienne des postes a combiné ses efforts à ceux d'autres partenaires clés pour assurer une expédition rapide du matériel électoral, des fournitures et du papier spécial utilisé pour l'impression des bulletins de vote aux 103 bureaux de directeur du scrutin. De façon plus traditionnelle, la Société a également livré plus de 4,3 millions de brochures dans les foyers et 8 millions de cartes d'avis d'enregistrement aux électeurs dans tout l'Ontario.

De même, nos fournisseurs de technologie ont déployé du matériel informatique de réseau local préconfiguré dans chacun des bureaux des directeurs du scrutin, installé des systèmes de communication vocale et de données et assuré l'accès « sur demande » à du personnel technique et de dépannage clé. Nos fournisseurs ont assuré un soutien technique et stratégique supplémentaire pour répondre aux besoins survenant au cours de la période électorale.

Des ententes de fournisseur attitré ont été conclues avec des fournisseurs de matériel de bureau provinciaux et locaux. Les directeurs du scrutin ont ainsi pu obtenir des fournitures de bureau plus rapidement qu'au cours des scrutins précédents.

Révisions de la liste des électeurs. La liste des électeurs est mise à jour de différentes façons au cours d'une élection.

La première étape cruciale pendant la période de convocation des électeurs est la révision ciblée, qui porte spécifiquement sur des révisions visant à renforcer l'exactitude et la couverture dans les régions caractérisées par une grande mobilité des électeurs. Si cette activité répond à une fin immédiate dans les préparatifs en vue du jour du scrutin, elle est également une source de données clés dans le contexte à plus long terme d'une liste évolutive, en particulier pour le RPEO et, en retour, pour nos partenaires en vertu de l'accord tripartite.

Les défis posés par le déclenchement d'élections à une date inconnue, suivi d'une courte période de convocation des électeurs,

Le samedi 6 septembre, soit quatre jours après le déclenchement des élections, 4 200 agents réviseurs sillonnaient la province en équipes de deux pour se rendre à plus de 2,1 millions d'adresses identifiées comme cibles de révision, y compris des immeubles d'habitation, des résidences institutionnelles et des maisons qui avaient changé de main récemment. En tout, 265 659 électeurs ont été ajoutés à la liste des électeurs dans le cadre de la révision ciblée.

étaient particulièrement manifestes au lancement de la révision ciblée pour le scrutin de 2003. Il fallait entreprendre la révision dans les jours immédiats suivant le déclenchement des élections et la terminer dans un délai de neuf jours pour satisfaire aux exigences subséquentes de la période électorale en matière de données et de processus.

Afin de maximiser le nombre d'électeurs admissibles sur la liste, le programme de révision ciblée a été conçu pour rejoindre les résidents actuels des grands ensembles d'habitation, des nouveaux développements, des propriétés qui avaient changé de main récemment, des résidences universitaires et collégiales, des maisons de soins infirmiers, des parcs de caravanes et des marinas.

Avec l'aide des surintendants des immeubles, nous avons ciblé et visité 362 536 logements répartis dans 16 797 grands ensembles d'habitation, identifiés comme logements ayant changé de locataire au cours des six mois précédant l'élection. À la suite de ces visites, 175 213 électeurs ont été ajoutés à la liste des électeurs. Parallèlement, les agents réviseurs ont laissé à 312 477 adresses supplémentaires où il n'y avait personne à l'occasion de leurs trois visites du matériel d'information énonçant les critères pour avoir qualité d'électeur et les coordonnées du directeur du scrutin.

Les nouveaux propriétaires d'une maison étaient également ciblés par la révision. Les agents réviseurs ont pu se rendre à 94 536 adresses où il y avait eu un changement de propriétaire au cours des six mois précédents. Ainsi, 62 881 électeurs supplémentaires ont été ajoutés aux listes corrigées.

Les logements dans les résidences collégiales et universitaires posaient un défi particulier aux directeurs du scrutin. Les étudiants ayant qualité d'électeur pouvaient déterminer que leur adresse scolaire était leur résidence permanente et faire ainsi ajouter leur nom sur la liste des électeurs de cette circonscription électorale. En tout, 9 293 logements ont été visités dans ces résidences et 13 093 électeurs admissibles ont ainsi été identifiés et ajoutés aux listes.

Dans l'ensemble de l'Ontario, 51 701 électeurs supplémentaires ont été identifiés dans 820 maisons de soins infirmiers et de retraite comptant plus de 20 lits et ont été ajoutés aux listes d'électeurs.

Les directeurs du scrutin ont ajouté en tout 265 659 électeurs aux listes dans le cadre de la révision ciblée, après élimination des inscriptions en double.

Une vaste mise à jour du Registre national des électeurs, transmise par Élections Canada, a été incorporée aux listes des électeurs provinciales. Des révisions ont également été effectuées dans les cas où des électeurs avaient obtenu des Autorisations de voter auprès des

Liste des électeurs préliminaire – activité pendant la période électorale

	Ajouts	Suppressions	Changements	Opérations totales	Remarques
[illegible]	388 045	0	5	388 050	
[illegible]	265 659	79 598	32 115	377 372	Les suppressions comprennent « déménagés » et « révision ciblée »
[illegible]	78 722	0	96 980	175 702	
[illegible]	324 031	82 610	185 651	592 292	Les suppressions comprennent celles résultant des décisions des directeurs du scrutin et les inscriptions en double
[illegible]	0	256 011	0	256 011	Comprend 245 électeurs décédés
[illegible]	*6 364	**13 156	***600 904	620 424	*Les ajouts comprennent les ajouts inter-circonscriptions **Les suppressions comprennent les électeurs décédés, les suppressions à la demande d'électeurs, les contestations et les transferts inter-circonscriptions ***Les changements comprennent 228 124 corrections d'adresses et 353 716 révisions administratives Ne comprennent pas les divisions ou combinaisons de bureaux de vote
Total	989 114	431 375	915 655	2 336 144	
Liste préliminaire (nombre d'électeurs)				7 331 161	
Liste finale (nombre d'électeurs)				7 962 607	

Activité totale de révision des listes en 1999 – environ 1,2 million d'opérations
Activité totale de révision des listes en 2003 – environ 2,3 millions d'opérations

bureaux des directeurs du scrutin ou avaient demandé de faire ajouter leur nom sur la liste dans les bureaux de vote le jour du scrutin.

Se fondant sur les enseignements tirés de ses projets pilotes, Élections Ontario a élargi davantage ses activités de révision des listes pour rejoindre les électeurs qu'il est impossible d'atteindre avec les voies d'information traditionnelles. Au cours de la deuxième semaine de la période électorale, nous avons envoyé 188 937 lettres par la poste aux occupants d'adresses résidentielles pour lesquelles il n'y avait pas d'électeurs correspondants dans le RPEO dans le but de leur communiquer les renseignements essentiels sur l'inscription et le processus électoral.

L'étendue et la couverture de la révision des listes d'électeurs en 2003 témoignent d'une planification électorale rigoureuse ainsi que des améliorations initiales réalisées dans le cadre de l'inscription ciblée au début de 2003 et des activités de mise à jour subséquentes au cours de l'été.

Communications destinées aux intervenants

Se concentrant sur les jalons clés du scrutin, Élections Ontario a communiqué avec les électeurs et les candidats en faisant appel à différents modes et outils de communication.

La campagne de communications de 2003 a été marquée par des communications intégrées qui attiraient l'attention des électeurs sur la source d'information tout en leur fournissant des instructions précises à suivre.

Nous avons distribué notre brochure d'information à l'intention des ménages, la carte d'avis d'enregistrement et la publicité l'une après l'autre au cours de la période électorale pour fournir aux électeurs de l'information de base sur les qualités requises de l'électeur, sur les modalités de vote, sur les bureaux de vote et sur l'inscription ou la mise à jour de leurs renseignements sur la liste des électeurs. Ce matériel préparait en outre les électeurs à une visite possible des agents réviseurs, à la réception de leur carte d'avis d'enregistrement et leur indiquait ce qu'il fallait faire s'ils ne recevaient pas leur carte.

Les communications destinées aux candidats visaient à les informer des gestes à poser pour que leur nom figure sur le bulletin de vote et à les renseigner sur leurs électeurs; en plus de traiter le dépôt des déclarations de candidature, nous avons également fourni aux candidats des cartes électorales, des listes d'électeurs et d'autres produits électoraux.

Au cours de la même période, quelque 900 médias ont reçu en même temps des communiqués sous la forme de fiches ou de bulletins d'information.

Globalement, ces outils de communication ont été conçus pour guider les électeurs et les autres intervenants vers l'un des trois « portails » suivants pour obtenir de l'information et une aide personnalisées supplémentaires :

- Le site Web relatif aux élections
- Les centres d'appels principal et régionaux
- Les bureaux des directeurs du scrutin

Cartes de vérification de l'enregistrement. Se fondant sur la liste des électeurs préliminaire tirée du RPEO en date du 2 septembre, le bureau central d'Élections Ontario a produit et distribué plus de 7,3 millions de cartes d'avis d'enregistrement environ deux semaines après le déclenchement des élections. Chaque carte indiquait les coordonnées de l'électeur telles qu'elles figuraient dans le RPEO, les coordonnées du bureau du directeur du scrutin local et les emplacements, les dates et les horaires des bureaux de vote correspondants pour le vote par anticipation et pour la journée même des élections.

Par ailleurs, ces cartes avisaient leurs destinataires de communiquer avec le bureau du directeur du scrutin local pour corriger ou mettre à jour au besoin les renseignements indiqués sur la carte. Les électeurs qui ont demandé de telles corrections ou qui les ont fait effectuer dans le cadre de la révision ciblée ont reçu une carte révisée du bureau du directeur du scrutin avant la première date de vote par anticipation. En tout, 709 700 cartes révisées ont été envoyées par la poste dans l'ensemble de la province.

Les économies réalisées grâce aux tarifs postaux avantageux et à des contrôles plus efficaces ont confirmé que la centralisation des activités relatives aux cartes d'avis d'enregistrement était un moyen à la fois rapide et économique de transmettre des renseignements essentiels aux électeurs et d'assurer une plus grande uniformité et une meilleure qualité du produit que ce qu'aurait permis le déploiement local de ces activités.

À la suite d'un appel d'offres lancé à l'échelle nationale, Élections Ontario a retenu les services de deux fournisseurs pour produire les cartes d'avis d'enregistrement pour toute la province. Après le scrutin, les fournisseurs ont reconnu que même s'ils étaient tous deux en mesure de préparer les cartes pour l'ensemble de la province, l'incertitude inhérente à une date de scrutin variable les a incités à ne pas s'engager à fournir la totalité des cartes.

[illegible] En plus des cartes d'avis d'enregistrement, il y a une grande quantité de renseignements essentiels qu'il faut diffuser pendant la période électorale pour informer les électeurs sur les qualités requises de l'électeur, sur l'inscription, sur les différentes modalités de vote, sur les dates auxquelles ils peuvent voter et sur l'emplacement des bureaux de vote. En 2003, ces renseignements ont été diffusés en quatre vagues de publicité informative dans les quotidiens et les hebdos ainsi qu'à la radio et à la télévision.

Grâce à une planification minutieuse, les textes des annonces pour la télévision et la radio étaient prêts – il restait seulement à indiquer la date du scrutin – et ont donc pu être enregistrés immédiatement après le déclenchement des élections.

À l'opposé, après le déclenchement des élections, la publicité imprimée a nécessité un travail de vérification sans relâche par de nombreuses personnes pour éviter toute erreur de date et d'adresse dans l'information propre à chacune des 103 circonscriptions électorales.

Les délais posaient aussi un problème pour le placement de la publicité. Même s'il y avait un plan général relativement aux dates de publication et aux points de diffusion cibles, il fallait attendre le déclenchement des élections pour réserver les créneaux horaires. Il n'y avait donc aucune garantie d'obtenir des créneaux horaires pendant les heures de grande écoute.

[illegible] Nous avons innové aux élections de 2003 en menant une campagne publicitaire parallèle sur le thème « *Si vous ne votez pas, vous laissez quelqu'un d'autre parler à votre place* » pour sensibiliser les électeurs.

Au moyen de cette campagne, Élections Ontario visait à éveiller l'intérêt *à l'endroit du processus électoral et à inciter les électeurs à s'inscrire.* Selon nous, une plus grande sensibilisation ferait aussi en sorte que la campagne d'information parallèle retiendrait aussi davantage l'attention.

Scrutin 2003 – Communications

Publipostage	
[illegible] (du 8 au 12 septembre)	4 480 191
[illegible] (15 et 16 septembre)	7 309 611
[illegible] (à la suite de révisions)	709 700
Publicité	
[illegible]	44
[illegible]	294 (soit 260 journaux communautaires, 18 hebdos français/bilingues, 13 hebdos urbains et 3 hebdos autochtones)
[illegible]	9
[illegible]	102
[illegible]	16 marchés de télévision majeurs (Point d'exposition brut prévu de 800 pour les deux vagues)
[illegible]	4 (52 émissions, 315 parutions)
[illegible]	Toutes les stations de radio disponibles de l'Ontario (300+)
Affiches	2 000
Langues	
[illegible]	26
[illegible]	31
Campagne	
[illegible]	4 vagues, français/anglais et langues ethniques
[illegible]	4 vagues – Quotidiens, hebdos urbains
[illegible]	2 vagues – Versions de 30 secondes et 60 secondes

Nous avons mis à l'essai des concepts novateurs en 2002 parmi différents groupes d'âges et groupes culturels. Les personnes qui ont participé aux groupes témoins organisés dans l'ensemble de la province ont fait des observations pertinentes qui nous ont permis de peaufiner notre imagerie et nos messages. En général, ils ont réagi de façon positive à notre approche qu'ils ont qualifiée de « plus tenace », et nous ont encouragés à aller de l'avant avec le concept de « sensibilisation » que l'on a pu voir ensuite dans les quotidiens, dans les hebdos urbains, à la télévision et sur les nombreuses affiches apposées sur les palissades des chantiers de construction.

Dans l'ensemble, les électeurs ont aussi réagi de façon positive à la nouvelle campagne publicitaire. D'après les résultats de la recherche effectuée après le scrutin, cette campagne est celle qui a le plus retenu l'attention et qui a eu le plus d'impact parmi toutes nos communications au cours de la période électorale. Sept Ontariens sur dix se rappelaient d'avoir vu les annonces et quatre sur dix ont déclaré que cette publicité les avait rendus plus enclins à voter.

Notre approche novatrice a été surveillée de près dans les autres provinces et par l'industrie de la publicité elle-même – un certain nombre d'organismes électoraux de l'ensemble du Canada ont adopté ou envisagent d'adopter des approches semblables.

Informer les médias – Élections Ontario est fermement convaincue du rôle complémentaire que jouent les médias dans la communication aux électeurs de renseignements essentiels sur le processus électoral, et qu'il est donc important de leur fournir du matériel d'information exact et en temps opportun.

Au cours de l'été 2003, Élections Ontario a fait parvenir un sondage sur les besoins à 900 médias ontariens de la presse imprimée, de la radio et de la télévision. Environ 120 ont répondu et les thèmes communs qui sont ressortis portaient sur l'obtention d'information à l'avance et l'accès à des porte-parole à des points critiques. À la suite du sondage, nous avons pris les initiatives suivantes :

- Mise à jour de notre site Web de façon qu'il soit prêt dès le déclenchement d'une élection avec des ressources pour les médias;
- Élaboration d'une trousse d'information bilingue complète à l'intention des médias, comprenant des cartes régionales des circonscriptions électorales sur lesquelles il restait uniquement à insérer les dates cruciales du scrutin au moment du déclenchement des élections. Cette trousse a été envoyée aux médias de la province;
- Formation de porte-parole supplémentaires pour pouvoir répondre plus rapidement aux demandes d'information des médias;
- Création d'une ligne dédiée aux médias et adoption d'un protocole d'acheminement rapide des demandes médiatiques pour assurer un accès immédiat aux porte-parole;
- Établissement d'un centre pour les médias à notre bureau central le jour du scrutin.

Dans la mesure du possible, nous avons communiqué immédiatement avec les médias pour corriger les lacunes ou les erreurs, le cas échéant, dans la couverture médiatique et avons apprécié que certains fassent le nécessaire pour mettre leurs articles à jour. Élections Ontario continuera de souligner l'importance de présenter de l'information électorale exacte et complète.

D'après l'analyse réalisée à la suite du scrutin, environ 90 % de la couverture électorale était considérée comme neutre à positive sur le plan de la transmission de l'information.

Service à la clientèle pour les électeurs

Compte tenu que nous invitions les électeurs dans nos messages à communiquer avec notre centre d'appels principal ou avec le bureau local du directeur du scrutin ou à visiter notre site Web pour obtenir plus de renseignements, il était essentiel que ces outils de service à la clientèle soient prêts à être déployés.

En juin 2004, la campagne de « sensibilisation » d'Élections Ontario a obtenu une reconnaissance internationale en remportant un Lion d'argent au festival de la publicité de Cannes, en France.

On appelle souvent ce festival le « gala des Oscars de la publicité ». Sur 5 100 messages publicitaires inscrits du monde entier, 561 ont été retenus et 109 seulement se sont vu décerner des Lions de Cannes (la plus haute récompense). La campagne d'Élections Ontario se classe donc dans la première tranche de 2 % à l'échelle mondiale.

La campagne s'est également distinguée au pays en remportant un prix Argent et trois certificats dans le cadre de la remise des prix canadiens de marketing 2004, parrainée par Marketing Magazine.

Le nouveau centre d'appels principal d'une capacité de 115 places est entré en fonction dès le déclenchement des élections de 2003. Plus de 200 agents ont reçu de la formation pour fournir des services en français et en anglais pendant 14 heures tous les jours. Une entente conclue avec la SEFM assurait une capacité de réponse supplémentaire dans l'éventualité où le centre d'appels ne suffirait pas à la tâche. Cette mesure était cruciale dans les périodes où l'on prévoyait des volumes d'appels élevés à la suite de différentes initiatives en matière de communication, telles que la distribution de la brochure d'information à l'intention des ménages, la parution des annonces publicitaires et l'envoi des cartes d'avis d'enregistrement.

De plus, entre 500 et 1 000 agents étaient disponibles dans les centres d'appels locaux installés dans les bureaux des directeurs du scrutin à l'échelle de la province pour répondre sur place aux demandes d'information des électeurs. Le système de réponse central assurait également aux bureaux des directeurs du scrutin une capacité de relève pour répondre aux nombreux appels pendant les périodes de pointe.

Par ailleurs, des lignes de soutien sans frais ont été déployées à l'intention du personnel des bureaux des directeurs du scrutin ainsi qu'à l'intention des candidats, des électeurs ayant des besoins spéciaux et des médias.

Comme source d'information complémentaire de ces nouveaux services et pour alléger l'achalandage des centres d'appels principal et régionaux, le site Web d'Élections Ontario avait été mis à jour au cours des mois précédents avec des fonctions et des renseignements relatifs au scrutin.

Grâce à une planification et une mise à l'essai poussées, il a été possible de passer de façon rapide et efficace à la couverture du scrutin dès le déclenchement des élections. Au nombre des principales améliorations apportées au site, mentionnons :

- Une nouvelle présentation avec navigation axée sur l'utilisateur.
- De l'information sur l'emplacement des bureaux de vote « Où voter? » et d'autres renseignements essentiels dans la section Foire aux questions et dans toute la section du site Web destinée aux électeurs.
- De l'information dans d'autres langues.
- Des renseignements détaillés sur les initiatives à l'intention des électeurs ayant des besoins spéciaux.
- De l'information sur la ligne d'aide.
- Une brochure d'information en braille.
- La fonction « Trouvez votre circonscription électorale » – une fonction de recherche par code postal.

Il y a eu plus de 88 millions de « pages vues » sur notre site Web pendant la période électorale. Le jour du scrutin, le site a accueilli plus de 54 000 visiteurs uniques et compté 18 millions de pages vues, beaucoup d'électeurs voulant obtenir des renseignements électoraux de dernière minute. Le soir des élections, le site a présenté le tout premier rapport en direct des résultats d'une élection générale provinciale.

Le nouveau centre d'appels principal instauré pour les élections de 2003 et le site Web amélioré d'Élections Ontario ont offert des enseignements précieux qui méritent un examen plus approfondi. La possibilité d'intégrer encore davantage les communications est manifeste dans la capacité prouvée de répondre à l'achalandage accru du site Web et au grand nombre d'appels aux périodes de pointe pendant toute la période électorale.

Services Web

Services Web – achalandage – Ensemble de l'événement

Total des pages vues	Total des visiteurs uniques	Total des séances
[illegible]	236 399	786 773

Services Web – achalandage – Jour du scrutin

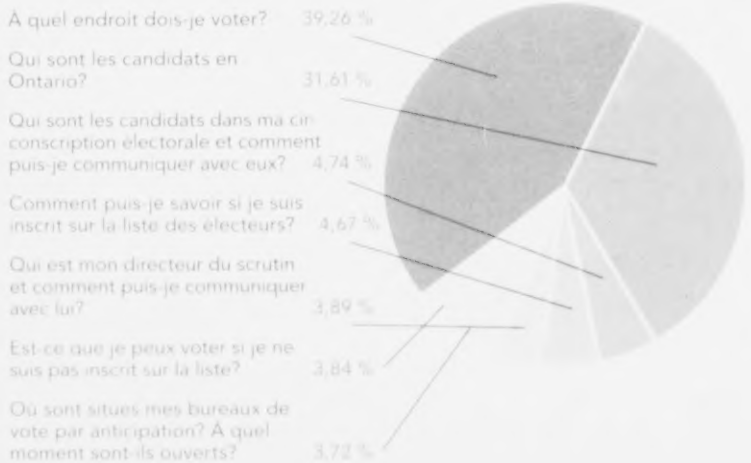
Total des pages vues	Total des visiteurs uniques	Total des séances
[illegible]	54 329	207 182

Les services Web comprenaient l'information générale sur le scrutin, les communiqués de presse, la Foire aux questions et la présentation en direct des résultats du scrutin.

En revanche, la recherche effectuée après le scrutin indique que la connaissance de l'existence du centre d'appels et l'utilisation du site Web comme voies de communication de rechange n'étaient pas aussi répandues qu'elles auraient pu l'être malgré l'indication des coordonnées nécessaires dans tous nos instruments de communication. Nous poursuivrons l'étude de ces applications en vue de leur utilisation ultérieure.

Services Web – Foire aux questions (FAQ)

Sur le nombre total de séances traitées par le site Web d'Élections Ontario, l'achalandage de la FAQ se répartit comme suit :



Sur 28 questions, les 7 premières représentent 92 % des demandes totales.
La FAQ en français représente 1,38 % des demandes totales.

Accessibilité La *Loi électorale* exige que les bureaux des directeurs du scrutin et les bureaux de vote par anticipation soient accessibles aux personnes en fauteuil roulant. La Loi prévoit également l'aide d'un ami ou du scrutateur au bureau de vote et le déplacement de l'urne à l'entrée du bureau de vote ou au chevet des malades; la loi prévoit aussi d'autres modalités de vote limitées, telles que les bureaux de vote par anticipation et le vote par procuration, pour les électeurs qui ne peuvent pas ou qui ne veulent pas voter en personne le jour du scrutin.

Même si les directeurs du scrutin ont reçu l'instruction d'utiliser les mesures, les fournitures et le matériel de rechange prévus pour les électeurs ayant des besoins spéciaux, il y avait des lacunes dans leur utilisation au sein de toutes les circonscriptions électorales. Nous devons trouver des moyens de sensibiliser davantage les directeurs du scrutin aux outils et aux mécanismes disponibles et d'accroître leur capacité de les utiliser.

En vertu du paragraphe 55.1 (1) de la *Loi électorale*, les 103 directeurs du scrutin de l'Ontario sont tenus de préparer un rapport sur les mesures d'accessibilité dans les trois mois qui suivent le jour du scrutin. Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, un sommaire de ces rapports est inclus dans le document *Programme d'approche d'Élections Ontario – 2003 : Électeurs ayant un handicap*, qui est disponible sur le site Web d'Elections Ontario.

En théorie, tous les bureaux des directeurs du scrutin, les bureaux de vote par anticipation et, dans la mesure du possible, les bureaux de vote ordinaires étaient accessibles aux personnes en fauteuil roulant. La réalité reflète un manque de compréhension des exigences en matière d'accessibilité de la part des propriétaires – par exemple, la porte avant était habituellement accessible, mais il n'était pas toujours possible de se déplacer une fois rendu à l'intérieur parce qu'il n'y avait pas suffisamment d'espace. De plus, divers autres problèmes font qu'il est impossible de garantir une conformité intégrale.

Par exemple, l'accessibilité n'est pas toujours possible en raison d'un manque de locaux appropriés, habituellement pour l'une des deux raisons suivantes :

- Il n'y a pas d'endroit accessible pour les personnes en fauteuil roulant dans les petites collectivités.
- Les endroits retenus ne sont plus disponibles dans les sections de vote au moment du déclenchement des élections.

Loi sur la protection des contribuables

Au cours de la période précédant le jour de la clôture du dépôt des déclarations de candidature aux élections de 2003, le directeur général des élections s'est acquitté d'une nouvelle responsabilité en vertu du paragraphe 4(1) de la *Loi de 1999 sur la protection des contribuables*. Ce paragraphe porte sur les intentions des partis politiques relativement à des hausses d'impôts, de nouveaux impôts ou de nouveaux pouvoirs de taxation s'ils forment le gouvernement à la suite des élections. Le chef du Parti libéral et celui du Parti progressiste-conservateur ont tous deux remis au directeur général des élections une déclaration énonçant les intentions de leur parti.

Aux termes de la Loi, le DGE devait passer ces déclarations en revue pour déterminer si elles étaient claires, concises et exemptes d'ambiguité. Après avoir déterminé que les déclarations répondaient

aux exigences de la loi, le DGE a rendu sa décision publique. À cette fin, des avis ont été publiés dans les quotidiens de la province et renvoyaient les lecteurs au site Web d'Élections Ontario pour prendre connaissance du texte complet des déclarations des deux chefs de parti.

À la suite du premier examen du genre dans le cadre d'élections générales, nous nous interrogeons sur la pertinence de confier ce rôle au DGE. Compte tenu de la nature politique de ces déclarations, l'image de neutralité que le DGE doit maintenir pour assurer les intervenants de son indépendance et de son caractère apolitique peut être compromise.

Le scrutin « en direct »

Déclarations de candidature : Jusqu'au jour du scrutin de vote. À compter du jour de la clôture du dépôt des déclarations de candidature, le centre d'intérêt d'Élections Ontario change. La préparation à la tenue de scrutins se transpose dans la réalité au moment où les électeurs s'apprêtent à aller voter dans l'ensemble de la province.

Élections générales	Nombre de circonscriptions électorales	Nombre de candidats
2 juin 1995	129	442
18 septembre 1995	130	495
5 septembre 1996	130	615
8 juin 1999	130	651
3 juin 1999	103	568
2 octobre 2003	103	522

Le jeudi 18 septembre 2003 à 14 h, les directeurs du scrutin ont clôturé le dépôt des déclarations de candidature dans toute la province, et la préparation et la lecture d'épreuves des 103 formules de bulletin de vote ont débuté. Après la lecture d'épreuves et la vérification au bureau central d'Élections Ontario, des imprimeurs locaux se sont attaqués dans l'ensemble de la province à la tâche gigantesque de produire près de 9 millions de bulletins de vote, sur du papier encodé. Cette tâche s'est déroulée dans un climat d'intense pression, car les bulletins de vote devaient être prêts pour l'ouverture des premiers bureaux de vote par anticipation le samedi 20 septembre à 10 h dans les 103 bureaux des directeurs du scrutin de l'Ontario, soit *44 heures à peine après la clôture du dépôt des déclarations de candidature.*

Bureaux de vote par anticipation. En plus d'offrir une solution de rechange aux électeurs qui ne peuvent pas voter ou qui choisissent de ne pas voter le jour du scrutin, les bureaux de vote par anticipation offrent aux électeurs qui ne sont pas inscrits sur la liste des électeurs la première occasion d'ajouter leur nom sur la liste ou de mettre à jour leurs renseignements et de voter en même temps.

Les bureaux de vote par anticipation sont entrés en fonction dans les bureaux des directeurs du scrutin le samedi 20 septembre, soit 12 jours avant le jour du scrutin. D'autres endroits désignés ont ouvert dans les circonscriptions le mercredi suivant, soit le 24 septembre. Tous les bureaux de vote par anticipation ont fermé le vendredi 26 septembre, soit 6 jours avant le jour du scrutin, après avoir accueilli 355 396 électeurs, soit 7,85 % du taux de participation total. Comme toujours, les bulletins de vote ont été conservés dans un endroit sûr et ont été comptés uniquement après la fermeture des bureaux de vote le soir des élections.

Suivi des électeurs qui votent par anticipation

Après en avoir informé les candidats, un petit projet pilote conçu pour prendre note des noms des électeurs qui votent par anticipation a été mis sur pied parallèlement au processus réglementaire dans un bureau de vote par anticipation situé dans la circonscription électorale de Trinity-Spadina. Dans le cadre du projet, on utilisait le code à barres imprimé sur les cartes d'avis d'enregistrement, la saisie des données sur place et un processus de « biffage » automatisé pour prendre note des électeurs qui avaient voté au bureau de vote par anticipation et mettre à l'épreuve la capacité de produire des listes à jour pour les candidats et le personnel électoral avant le scrutin du lendemain. Or, les résultats de cette initiative sont suffisamment positifs pour qu'on l'examine de façon plus approfondie, tout comme le concept de gestion de listes électroniques dans les bureaux de vote.

JOUR DU SCRUTIN : LE 2 OCTOBRE 2003

La planification électorale a atteint son point culminant le jour du scrutin, un événement qui a semblé relativement sans histoire « de l'extérieur » pour les Ontariens.

Au nombre des quelques incidents qui se sont produits, on note des pannes d'électricité locales dans Lambton-Kent-Middlesex et Ottawa-Sud – inébranlables, les électeurs ont voté à la chandelle – ainsi que la prolongation des heures de vote dans certains bureaux situés dans les circonscriptions de Scarborough-Agincourt et Hastings-Frontenac-Lennox et Addington, en raison respectivement d'une enquête policière se déroulant à proximité et d'une fermeture de route imprévue à la suite d'un grave accident de la route. Grâce à la stratégie de communication et d'échange d'information intensive déployée pour le jour du scrutin, aucun de ces problèmes n'a pris une ampleur démesurée.

> En 1999, 99 des 20 758 bureaux de vote ont ouvert en retard, dont le plus tard à 12 h 10. En 2003, 6 des 22 782 bureaux de vote ont ouvert en retard, dont le plus tard à 9 h 25 – aucun électeur n'a dû rebrousser chemin.

Pour Elections Ontario, toutefois, c'était une journée de « premières ». Près du tiers des directeurs du scrutin étaient des « nouveaux venus ». La supervision du déroulement des élections le jour du scrutin après des mois de formation, d'organisation et de dotation était pour eux la première occasion de constater le fruit de leurs efforts.

Dans les bureaux de vote, les renseignements fournis aux électeurs communiqués de façon aussi novatrice et personnalisée. Les instructions affichées dans les bureaux de vote étaient rédigées en termes clairs et s'accompagnaient d'illustrations sur les étapes à suivre pour voter afin de guider les électeurs ayant des problèmes de langue. Une brochure contenant des instructions en 15 langues avait été prévue dans les bureaux de vote comme source d'information supplémentaire pour les électeurs.

De nouveaux postes de supervision avaient été créés dans les bureaux de vote; soutenus par les nouveaux chefs de secteur, les superviseurs fournissaient de l'aide et des conseils au personnel des bureaux de vote qui renseignait les électeurs sur les étapes à suivre pour voter. Grâce à ce réseau de supervision, de la formation supplémentaire pouvait être donnée sur place dans les 15 minutes suivant la constatation d'un problème. Cette mesure et l'ajout de comptoirs d'information ont permis aux électeurs de voter sans être obligés de faire la file pendant de longues minutes et sans qu'il y ait de confusion.

Dans certaines circonscriptions électorales, de nouveaux agents de liaison s'occupaient de fournir aux électeurs des collectivités autochtones et aux électeurs sans-abri de l'information sur l'inscription et de l'aide pour s'inscrire.

Pour la première fois également, les électeurs ayant des besoins spéciaux ont franchi le seuil des bureaux de vote déjà munis des renseignements et du soutien nécessaires à la suite de consultations intensives auprès des organismes de soutien et d'une collaboration étroite avec ceux-ci. Une division de la Société canadienne de l'ouïe, l'Ontario Interpreter Services, se tenait prête à fournir sur demande des services d'interprétation en langage ASL aux électeurs. Du matériel de soutien en gros caractères avait été prévu dans les bureaux des directeurs du scrutin et les bureaux de vote à l'intention des électeurs malvoyants.

Pendant toute la journée des élections, les communications avec les médias et les partis ont été maintenues au moyen de lignes téléphoniques dédiées et du site Web. Le soir des élections, les longs mois de préparation ont atteint leur point culminant au moment de la première présentation en direct des résultats d'un scrutin général sur le site Web d'Élections Ontario. Les résultats du dépouillement des bulletins de vote envoyés par les directeurs du scrutin étaient téléchargés dans une base de données centrale vers le site Web, mis à jour au fur et à mesure et affichés comme résultats non officiels.

Cette fonctionnalité a également permis de transmettre les résultats en temps réel aux médias – avant 20 h 30, les principaux réseaux de télévision prédisaient le résultat des élections.

Survol des 38e élections générales

Bureaux de vote	Bureaux de vote par anticipation	594
	Bureaux de vote urbains	18 601
	Bureaux de vote ruraux	4 181
	Lieux de vote	7 017
Bulletins de vote	Total des bulletins de vote	4 528 167
	Bulletins de vote valides	4 497 244
	Bulletins de vote rejetés	20 679
	Bulletins de vote sans marque	7 613
	Bulletins de vote refusés	2 631
Électeurs ayant voté par anticipation		355 396
Taux de participation	Pourcentage des noms figurant sur la liste des électeurs finale	56,8 %

COÛTS DES ÉLECTIONS

Facteurs budgétaires

Le Règlement connu sous le nom de « barème des dépenses » a été adopté en 1990 en vertu de la *Loi électorale* et n'a jamais été mis à jour. On y retrouve encore un grand nombre de mentions obsolètes comme « *machines à écrire* », « *projecteurs de films* », « *sténographes et dactylographes* » et « *film et plaques* ».

Il est évident que le Règlement ne reflète pas les méthodes de travail d'aujourd'hui et qu'il ne permet pas de réduire les coûts au moyen de l'implantation des technologies de pointe.

Afin de remédier aux lacunes du Règlement, l'établissement du budget pour le scrutin de 2003 exigeait de combiner le pouvoir du DGE de prendre les mesures nécessaires dans les circonstances imprévues, aux termes du paragraphe 4(7) de la *Loi électorale*, et l'application intégrale de son pouvoir d'ajuster les taux de rémunération pour tenir compte des circonstances spéciales, prévu dans le Règlement. Ce pouvoir discrétionnaire a atteint ses limites et il faut régler cette question bien avant les prochaines élections générales provinciales si nous voulons établir un budget crédible qui témoigne d'une utilisation responsable des deniers publics dans la prestation d'un excellent service à un électorat qui ne cesse de s'élargir et d'évoluer.

Dans le cadre de notre planification électorale, nous avons pris en compte les besoins d'un grand nombre de nos intervenants pour améliorer tant la qualité des services électoraux que l'éventail de nos produits électoraux pour le prochain scrutin.

Nous avons réussi à améliorer les services et à gérer les coûts dans les domaines les plus critiques en réalignant et en rationalisant nos processus opérationnels dans toute la mesure du possible. Élections Ontario a effectué au préalable une analyse minutieuse de l'impact sur le service à la clientèle et sur les coûts pour s'assurer que les plans d'action élaborés permettraient de répondre aux besoins tout en faisant preuve de responsabilité financière.

Nous avons relevé nos niveaux de service au moyen de l'intégration d'un large éventail d'outils visant à améliorer l'accès au scrutin, notamment :

- Une stratégie de révision ciblée proactive qui a fait passer de 1,2 million en 1999 à 2,3 millions en 2003 nos opérations relatives aux listes.
- Une stratégie de communications intégrée, dont le lancement d'un centre d'appels principal, pour offrir aux électeurs et aux autres intervenants l'accès à de l'information utile et présentée en formats pertinents.
- Une brochure d'information améliorée distribuée dans tous les foyers de l'Ontario.
- Le renforcement des effectifs dans les bureaux des directeurs du scrutin et dans les bureaux de vote afin d'accroître l'efficacité et la capacité de réaction.

Changement dans les électeurs admissibles. La plupart des coûts de la conduite d'un scrutin sont directement imputables à la taille de l'électorat. Nous avons fait des prévisions de croissance en nous fondant sur le scrutin de 1999, pour lequel il y avait eu une augmentation nette de 8,8 % du nombre d'électeurs pendant la durée de l'événement.

En combinant ce chiffre aux résultats des analyses internes des changements au Registre des électeurs, nous avons établi que nous pouvions nous attendre à une croissance d'environ 8,1 %, par rapport à la liste des électeurs de 1999, pour un scrutin tenu en 2003, soit environ 8,2 millions de noms sur la liste des électeurs finale à la suite du scrutin de 2003.

Impact de l'inflation. En examinant les changements subis par l'indice des prix à la consommation entre 1999 et le début de 2003, nous avons prévu des augmentations de coûts de 10,5 % par rapport à 1999 pour la conduite éventuelle d'un scrutin en 2003.

Plan budgétaire. En combinant les détails concernant chaque circonscription électorale au sein du cadre de réglementation élargi à l'ajustement et aux estimations décrits ci-dessus, nous avons établi un budget total de 48,8 millions de dollars (après arrondissement) pour la tenue d'un scrutin en 2003. Ce chiffre a été validé à l'aide de la formule suivante :

> Coût du scrutin de 1999 par électeur admissible (5,38 $)
> x 8,2 millions d'électeurs x facteur d'inflation de 10,5 %
> = 48,8 millions de dollars.

Répartition du budget

Dépenses du bureau central pour la tenue d'un scrutin – 2003

[illegible]	5 950 000
[illegible]	1 578 000
[illegible]	483 000
[illegible]	2 349 000
[illegible]	2 645 000
[illegible]	645 000
Total	13 650 000 $

Dépenses des circonscriptions pour la tenue d'un scrutin – 2003

[illegible]	10 310 000
[illegible]	1 185 000
[illegible]	2 189 000
[illegible]	4 132 000
[illegible]	10 957 000
[illegible]	1 120 000
[illegible]	5 100 000
[illegible]	165 000
Total	35 158 000 $

**Comprend le personnel de révision pour la révision ciblée, pour la révision au bureau du directeur du scrutin et pour la révision le jour du scrutin.*

Budget total du bureau central et des circonscriptions pour la tenue d'un scrutin en 2003 : 48 808 000 $.

Dépenses

La comparaison des hypothèses de la planification et des chiffres réels après la tenue du scrutin montre que nos estimations étaient raisonnables et que les dépenses respectaient le budget malgré une légère surestimation du nombre d'électeurs inscrits sur la liste électorale finale.

Le compte final des électeurs admissibles le jour du scrutin était de 7 962 607 et le facteur d'inflation d'après les données fournies par la Banque du Canada pour cette période était de 10,59 %.

L'application de ces facteurs aux coûts de 1999 donne pour 2003 des dépenses estimatives de 5,95 $ par électeur. Grâce à l'accent mis sur le réalignement et la rationalisation des processus opérationnels et à l'attention accordée aux détails financiers, nous avons réussi à maintenir le coût net des améliorations apportées aux niveaux de service à seulement 0,04 $ de plus par électeur que notre estimation initiale, ce qui témoigne de la responsabilité financière énoncée dans notre plan stratégique.

On trouvera dans les tableaux suivants une comparaison plus détaillée des coûts des élections générales provinciales de 1999, du plan budgétaire et des dépenses réelles du scrutin de 2003.

Dépenses du bureau central pour la tenue d'un scrutin – 2003

	1999 – réelles	2003 – prévues	2003 – réelles
Communications	4 574 000	5 950 000	6 188 000
Ressources humaines	1 296 000	1 578 000	1 557 000
Ordinateurs et matériel	839 000	483 000	244 000
Services	2 411 000	2 349 000	1 957 000
Fournitures	3 012 000	2 645 000	1 943 000
Distribution, transport et affranchissement	465 000	645 000	913 000
Total	**12 597 000 $**	**13 650 000 $**	12 802 000 $

Dépenses des circonscriptions pour la tenue d'un scrutin – 2003

	1999 – réelles	2003 – prévues	2003 – réelles
Administration du bureau du directeur du scrutin	7 520 000	10 310 000	10 048 000
Bureaux de vote par anticipation	*0	1 185 000	953 000
Ordinateurs et matériel	1 187 000	2 189 000	2 169 000
Cartes d'avis d'enregistrement	4 110 000	4 132 000	3 956 000
Jour du scrutin	9 349 000	10 957 000	11 446 000
Impression	3 463 000	1 120 000	1 169 000
Personnel de révision**	2 548 000	5 100 000	4 920 000
Fournitures, distribution et services	126 000	165 000	236 000
Total	**28 303 000 $**	**35 158 000 $**	34 897 000 $

** Les coûts des bureaux de vote par anticipation étaient compris dans les dépenses relatives au jour du scrutin en 1999.*

*** Comprend le personnel de révision pour la révision ciblée, pour la révision au bureau du directeur du scrutin et pour la révision le jour du scrutin.*

Le coût total des 38es élections générales provinciale était de 47 699 000 $, soit 5,99 $ par électeur admissible.

UN MONDE EN ÉVOLUTION

Avant de nous pencher sur l'avenir électoral de l'Ontario, jetons d'abord un coup d'œil au passé. En 1969, le comité spécial sur les lois électorales a entrepris le dernier examen majeur de la législation et des processus électoraux. Dans son *premier rapport*, le comité a proposé une révision de la législation électorale en vigueur dans le but de réaliser les trois objectifs suivants :

- « éliminer les anachronismes et les anomalies dans toute la mesure du possible;
- fournir un énoncé compréhensible des droits, des responsabilités et des procédures des candidats, des électeurs et du personnel électoral;
- apporter certaines améliorations techniques au processus électoral, et ce, sans établir pour autant de nouveaux principes. »

Source : First Report of the Select Committee on Election Laws, Imprimeur de la Reine, juin 1969

Il y a 35 ans, le monde était très différent. Au-delà des changements manifestes dans les transports et les communications, notre société était plus petite et moins mobile.

L'électorat ontarien est le reflet d'un monde qui a évolué. Depuis l'époque du comité spécial, les structures familiales et les exigences du milieu de travail ont changé et la technologie a fait des pas de géant. Il serait insensé de croire que ceci n'aura pas d'incidence sur les électeurs, sur leur accès au vote et sur leurs modes de votation.

D'après la recherche effectuée par Élections Ontario après le scrutin, 80 % des électeurs en 2003 avaient accès à l'Internet. De plus, sur la tranche de 43,2 % des électeurs inscrits qui n'ont pas voté, la majorité étaient âgés de 24 ans ou moins et peu d'entre eux étaient des résidents de longue date de leur collectivité.

Malgré les turbulences de l'évolution sociodémographique, les électeurs ontariens ont dit qu'ils croyaient fermement dans le processus électoral et que ce processus doit être supervisé par un organisme indépendant et impartial. Ils se disent généralement satisfaits de la façon dont Élections Ontario a conduit les élections générales de 2003 et une grande majorité d'entre eux qualifient leur expérience électorale de bonne ou excellente.

Il importe de souligner la position de la majorité des non-votants et des votants qui ont répondu qu'ils seraient prêts à utiliser de nouvelles technologies. Ils appuyaient également en très grand nombre la notion voulant qu'ils aient à s'identifier avant de pouvoir voter. Ils ont en outre indiqué que leur situation sociale et leurs conditions de travail dictaient leur besoin de souplesse quant au lieu et au moment où ils pouvaient voter au cours d'une élection.

Le processus électoral de l'Ontario doit répondre à cette évolution de la dynamique de la vie quotidienne des citoyens de la province et écarter les obstacles archaïques ou de nature administrative au vote.

La place du Canada

Dans l'ensemble du pays, nous constatons que l'innovation et le changement sont considérés comme des outils permettant de répondre aux préoccupations des Canadiens à l'endroit de la gouvernance et de l'administration des élections et des services aux électeurs.

En Colombie-Britannique, des changements systémiques sont examinés par une assemblée novatrice de citoyens sur la réforme électorale (Citizen's Assembly on Electoral Reform). Formée en avril 2003, l'assemblée étudie la structure et la gouvernance du système électoral de la province. Cette initiative s'inscrit dans la création d'un mandat fixe de quatre ans pour l'Assemblée législative de la Colombie-Britannique.

Plusieurs autres provinces, ainsi que la Commission du droit du Canada, se penchent aussi sur les questions de représentation et sur l'administration électorale. Tout récemment, en avril 2004, Élections Québec a présenté une proposition à l'Assemblée nationale visant à « *améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice, dans la perspective de moderniser le processus électoral et de l'adapter aux besoins des électrices et des électeurs* ».

Au palier fédéral, Élections Canada s'efforce de rejoindre le segment des jeunes Canadiens qui ne s'inscrivent pas et qui ne votent pas. De plus, l'organisme fédéral a commandé et financé une série d'études sur les caractéristiques démographiques et comportementales sous-jacentes des électeurs canadiens; cette initiative s'inscrit dans les efforts continus déployés pour maintenir la pertinence et l'intégrité du processus électoral.

Dans le cadre de ses efforts axés sur l'administration et les services, Élections Canada a aussi commencé à envisager l'inscription en ligne des électeurs et a conclu avec Élections Ontario et la Société d'évaluation foncière des municipalités en Ontario un accord tripartite portant sur l'étude d'un concept de « liste unique » pour l'Ontario.

Perspective mondiale

Les organismes électoraux sont confrontés à quantité de défis communs dans le monde entier. Les électeurs se montrent sceptiques à l'endroit des institutions politiques traditionnelles; les plus jeunes s'intéressent de moins en moins aux processus gouvernementaux traditionnels; les modes de communication évoluent et leur vitesse se rapproche de celle de la lumière; enfin, les structures sociales changent sous l'effet de la transformation des rapports entre le travail, la famille et la culture.

> D'après Statistique Canada, le nombre de familles monoparentales à Toronto a augmenté depuis 1991 passant de 13,5 % à 16,4 % des unités familiales; depuis 1976, la participation des femmes à la population active a grimpé de 42 % à plus de 61 %.

Un survol rapide de quelques homologues d'Élections Ontario dans le monde met en relief les plans d'action visant à réformer les systèmes de gouvernance électorale, à revitaliser les structures de l'administration et de la gestion des élections, à élargir les services et les possibilités d'accès pour les électeurs et, dans certains cas, à adopter des outils réglementaires rigoureux comme l'inscription obligatoire des électeurs.

Royaume-Uni. En 2001, à la suite du plus faible taux de participation enregistré au cours d'une élection générale en près de 90 ans, le gouvernement britannique a créé la commission électorale du Royaume-Uni (UK Electoral Commission). La description de ses responsabilités est simple :

« *La Commission a une obligation réglementaire de soumettre à un examen constant la législation électorale et les questions connexes* ». *[Traduction]*

La Commission décrit sa mission comme suit :

« *Nous sommes un organisme indépendant qui a été créé par le Parlement. Notre but est de gagner la confiance du public et d'encourager les gens à participer au processus démocratique au sein du Royaume-Uni en modernisant le processus électoral, en sensibilisant le public aux questions électorales et en réglementant les partis politiques* ». *[Traduction]*

Dans l'introduction de son rapport de 2003, la Commission énonce comme suit les paramètres de son travail :

« Notre réflexion est axée sur la voie que nous devons emprunter pour rendre le processus de votation plus facile et plus pratique pour l'électorat du XXIe siècle – pour reconnecter l'électeur au processus électoral – tout en veillant à ce que les mesures de sécurité nécessaires soient en place pour maintenir la confiance du public, laquelle est d'une importance cruciale pour notre démocratie. Le cadre législatif doit en outre faciliter l'évolution des modalités de vote et doit pouvoir s'adapter aux nouvelles technologies et aux nouvelles attentes du public ». [Traduction]

Inde. La commission des élections de l'Inde (Election Commission of India) est responsable de la gestion des plus vastes élections démocratiques qui soient dans le monde. Les défis qu'elle doit relever s'apparentent grandement aux préoccupations des autres démocraties, puisque l'intégrité, l'accès et les services aux électeurs prévalent dans la communication de ses priorités actuelles :

« La Commission a pris plusieurs nouvelles initiatives récemment. Citons, notamment, un plan d'utilisation des médias électroniques de l'État par les partis politiques pour la diffusion/télédiffusion de leurs messages, le contrôle de la transparence et de l'honnêteté du processus politique, l'informatisation des listes électorales, la fourniture de cartes d'identité aux électeurs, la simplification de la procédure de maintien des comptes et la production de déclarations sur ces comptes par les candidats, ainsi que différentes mesures visant à assurer un respect rigoureux du code de conduite modèle afin de donner des chances égales aux candidats pendant les élections ». [Traduction]

Afin d'assurer l'intégrité d'un système électoral qui sert près d'un demi-milliard d'électeurs, la commission des élections de l'Inde a entrepris au cours des dix dernières années un programme gigantesque : émettre une carte d'identité électorale avec photo à chaque électeur.

Nouvelle-Zélande. Élections Nouvelle-Zélande (Elections New Zealand) a vécu des changements quand le pays a abandonné le système « majoritaire uninominal » traditionnel de style Westminster pour adopter la formule mixte majoritaire à représentation proportionnelle en 1996. De plus, d'importants changements technologiques faisant usage de l'Internet ont été apportés pour faciliter l'accès des électeurs au système d'inscription obligatoire de la Nouvelle-Zélande.

États-Unis. Plus près de nous, et à la suite des événements qui se sont produits lors des élections présidentielles de novembre 2000, les États-Unis ont été contraints d'examiner sérieusement leurs processus électoraux. La loi *Help America Vote Act* (HAVA) est entrée en vigueur à l'automne 2002 dans un vaste effort visant à améliorer l'administration des élections dans l'ensemble des États-Unis.

Axée sur la technologie et l'administration électorales non discriminatoires, la HAVA établit des normes nationales pour les systèmes, des exigences pour faciliter l'accès des électeurs handicapés, des procédures d'inscription normalisées pour les électeurs, des exigences d'informatisation et des services de soutien aux électeurs.

L'AVENIR ÉLECTORAL DE L'ONTARIO

Le langage sans équivoque dans les rapports de la commission électorale du Royaume-Uni et dans les documents d'information sur la loi américaine *Help America Vote Act* reconnaît les défis électoraux mondiaux et le besoin incontournable d'y répondre de façon créative et constructive dans le contexte du XXIe siècle. Or, l'Ontario doit suivre le rythme.

Si l'on examine la dernière refonte de la *Loi électorale* de l'Ontario effectuée en 1969, on constate que les priorités des législateurs de l'époque s'apparentent à celles d'aujourd'hui, à savoir la gouvernance et la structure électorales, l'administration et la gestion des scrutins et l'amélioration des services aux électeurs. Pour les scrutins futurs de la province, il est clair qu'Élections Ontario doit miser sur le changement ou risquer de manquer à son obligation d'offrir des processus démocratiques équitables et transparents aux électeurs, aux candidats et aux partis politiques.

Au cours de la prochaine décennie, Élections Ontario aura de nombreuses occasions de travailler en collaboration avec les intervenants et les législateurs pour mettre de l'avant les changements qui s'imposent pour éliminer les obstacles à une administration efficace du processus électoral.

L'expérience que nous avons acquise au cours des quatre dernières années et les enseignements que nous en avons tirés seront d'un précieux secours pour apporter des changements électoraux.

Si le Plan stratégique 2002-2006 demeure un cadre de référence pour le DGE, notre capacité d'améliorer la tenue des scrutins est toutefois tributaire de l'orientation adoptée dès maintenant par l'Ontario.

Nous avons le choix entre continuer d'apporter des changements au fur et à mesure en réaction aux problèmes qui se posent, ou construire un nouveau cadre fondé sur des politiques et des dispositions législatives modernes qui assureront la solidité et la souplesse du processus électoral de manière intégrale.

Dans les pages qui suivent, nous offrons des perspectives sur l'environnement propice aux changements en examinant l'administration électorale du point de vue de l'accès, de l'intégrité et de la participation.

Accès

Dans le passé, on a souvent considéré l'accès au scrutin comme le fait de s'assurer qu'un électeur en fauteuil roulant puisse franchir le seuil du bureau de vote. Dans les faits, l'accès c'est beaucoup plus que cela. L'accès signifie :

- avoir des bureaux de vote qui sont des endroits familiers – et même permanents – de la collectivité;
- assurer des processus d'inscription ouverts et inclusifs;
- disposer d'un registre des électeurs complet et exact;
- pouvoir offrir sur place des services appropriés et utiles aux électeurs ayant des handicaps liés à la mobilité, ainsi qu'à ceux qui sont atteints d'une déficience auditive, visuelle ou cognitive;
- pouvoir voter à des heures pratiques;
- offrir suffisamment de possibilités d'accès aux électeurs qui souhaitent participer en votant dans des bureaux de vote par anticipation ou par d'autres moyens;
- doter le DGE d'un ensemble d'outils souples à utiliser dans l'administration du scrutin.

Souplesse. Même si l'administration des scrutins n'a rien de passionnant, dans les circonscriptions ce sont des événements qui, par nature, attirent l'imprévu. Devant l'enthousiasme des candidats et leur soutien aux objectifs partisans, les participants électoraux font preuve d'une créativité sans bornes. Le cadre administratif des scrutins exige une rigueur intrinsèque, mais, à l'image de toutes les grandes structures, il lui faut également la souplesse nécessaire pour réagir avec rapidité et précision aux événements nouveaux et imprévus.

Il est possible de préserver l'accès des citoyens aux scrutins de l'Ontario dans un cadre législatif souple qui favorise des réactions rapides, des gains d'efficacité et des innovations pour relever au fur et à mesure les défis nouveaux et imprévus qui se posent.

Toutefois, lorsqu'on examine la tenue des scrutins aux paliers provincial et municipal en Ontario, on note une différence nette entre l'approche normative qui existe actuellement pour les scrutins provinciaux et la souplesse administrative dont jouissent les secrétaires municipaux dans la conduite des scrutins.

Pas plus la *Loi électorale* que la *Loi sur le financement des élections* ne laisse beaucoup de discrétion au DGE pour prendre des décisions administratives visant à améliorer l'accès ou l'efficacité.

- Or, en abordant la réforme des lois électorales provinciales dans un esprit de souplesse *administrative*, le législateur peut contribuer à faire en sorte que les changements soient non seulement plus faciles à réaliser, mais qu'ils puissent également avoir plus de valeur.

La question parallèle de la souplesse *financière* surgit lorsqu'on examine la responsabilité du DGE relativement à la gestion des frais électoraux. Dans les mentions et le langage archaïques de l'actuel « barème des dépenses », il n'y a aucune possibilité pour le DGE de prendre directement la responsabilité de concevoir cet outil fondamental pour la tenue des scrutins, d'en établir la portée ou de l'évaluer, alors qu'il est entièrement responsable de son application devant le public.

Dans le cadre de l'examen des aspects financiers des scrutins, le législateur doit veiller à ce que le DGE puisse gérer *directement* cette partie essentielle de son cadre d'intégrité et de responsabilité.

Commodité. En Ontario, il y a trois paliers de gouvernement qui tiennent des scrutins à l'intention des citoyens. De nombreux bureaux de vote servent aux scrutins des trois paliers, mais il n'y avait aucune garantie que le bureau de vote auquel un électeur devait voter aux élections provinciales d'octobre 2003 était le même que celui auquel il devait se rendre pour élire le maire et les conseillers municipaux en novembre 2003 ou son représentant fédéral en juin 2004.

Au Québec, la loi électorale prévoit la fermeture des écoles le jour du scrutin et exige d'utiliser ces établissements comme bureaux de vote. L'Ontario compte environ 5 000 écoles publiques et n'utilise qu'une fraction d'entre elles comme lieux de vote. En tout, Élections Ontario avait besoin de 7 017 lieux de vote pour accueillir 22 782 bureaux de vote le jour du scrutin en 2003.

En déterminant à l'avance les lieux de vote, il sera possible de dresser une liste commune des endroits qui peuvent être utilisés pour tous les scrutins et qui font l'objet d'inspections à intervalles réguliers pour s'assurer qu'ils continuent de répondre aux exigences.

Il y a toutefois certains points pour lesquels on pourrait envisager des mesures législatives, par exemple :

- Exiger que les écoles soient mises à la disposition des scrutins.
- Fermer les écoles et créer une journée de perfectionnement professionnel le jour du scrutin.

Même si ce point n'est pas directement relié à l'emplacement physique des bureaux de vote, il est également important de se pencher sur l'horaire des bureaux de vote lorsqu'on examine le contexte plus vaste de l'accès des électeurs. Le législateur pourrait également envisager la possibilité suivante :

- Déplacer le jour du scrutin à la fin de la semaine pour contribuer à éliminer un obstacle pour les électeurs qui doivent faire garder leurs enfants ou qui ont besoin du secours d'aidants naturels.

L'inscription automatisée des électeurs est l'un des domaines où le changement sera nettement associé à l'amélioration des services. Étant donné que le RPEO évolue dans un environnement informatisé, l'apport d'innovations dans ce domaine peut élargir les processus actuels et permettre de rejoindre éventuellement les électeurs qui ne votent pas et qui ont besoin qu'on leur fournisse davantage de soutien pour les inciter à participer.

Au sujet du taux de participation à la baisse

- Les principaux moteurs du comportement électoral sont de nature personnelle (devoir civique, intérêt) et pratique (horaire, commodité) et non démographique. Les questions de systèmes, de processus et d'information sont secondaires, mais tout de même importantes.
- Le marché cible d'électeurs « atteignable » et réaliste d'Élections Ontario correspond à 74 % de l'électorat. Cette tranche supplémentaire de 17 % exige :
  - De nouveaux processus/de la souplesse (8 %)
  - Une meilleure exécution des processus actuels (4 %), en particulier pour ce qui est de la liste des électeurs et de leur inscription
  - Davantage de renseignements sur les procédures et les processus et sur d'autres points (5 %)

Source : Recherche d'Élections Ontario effectuée après le scrutin de 2003

En théorie, les électeurs de l'Ontario ont la responsabilité de s'assurer que leur nom figure sur la liste des électeurs. Dans les faits, pour participer au processus électoral, ils n'ont qu'à se présenter au bureau du directeur du scrutin local, à un bureau de vote par anticipation ou, munis de pièces d'identité, à demander que leur nom soit ajouté sur la liste à un bureau de vote ordinaire le jour du scrutin pour pouvoir voter.

Art. 15.1 (1) L'électeur peut demander de faire ajouter son nom au registre permanent des électeurs tenu aux termes de l'article 17.1 ou de le faire enlever du registre.

...

(3) La demande peut être présentée :

a) au cours de la période qui commence lorsque le décret de convocation des électeurs est émis et qui se termine la veille du jour du scrutin, à un bureau du directeur du scrutin;

b) à tout autre moment sauf le jour du scrutin, au bureau du secrétaire de toute municipalité ayant compétence territoriale dans la circonscription électorale. 1998, chap. 9, art. 12.

Source : La Loi électorale de l'Ontario

Avant 1999, les électeurs n'avaient qu'à accueillir les deux recenseurs qui se présentaient chez eux dans les neuf premiers jours d'un scrutin. Si l'électeur était absent au moment de la visite des recenseurs, il devait présenter au directeur du scrutin avant le jour des élections une demande d'Autorisation de voter. S'il ratait aussi cette occasion, il n'y avait pas d'autres moyens de faire inscrire son nom sur la liste des électeurs finale et il ne pouvait pas voter.

Les possibilités d'inscription actuelles entre les scrutins sont très limitées : les électeurs doivent s'adresser au bureau du secrétaire municipal de leur localité. La capacité d'offrir aux électeurs

Nombre d'électeurs et de non-électeurs prêts à utiliser le Web ou le téléphone pour s'inscrire :

- Six Ontariens sur dix (61 %) seraient susceptibles (très susceptibles/ plus ou moins susceptibles) d'utiliser un service téléphonique automatisé pour mettre à jour leurs renseignements sur la liste des électeurs.
- Six Ontariens sur dix (64 %) seraient susceptibles (très susceptibles/ plus ou moins susceptibles) de s'inscrire en ligne sur la liste des électeurs.
- La moitié des Ontariens (51 %) seraient susceptibles (très susceptibles/ plus ou moins susceptibles) d'utiliser le système postal actuel pour s'inscrire sur la liste des électeurs.

Source : Recherche d'Élections Ontario effectuée après le scrutin de 2003

d'autres méthodes d'inscription tant pendant les scrutins que dans l'intervalle exige une souplesse que les règles actuelles n'autorisent pas. Faisant appel à sa latitude administrative limitée, le DGE a fait en sorte que les électeurs puissent s'inscrire à d'autres endroits pendant le scrutin.

La Loi actuelle offre peu de possibilités aux électeurs d'accéder au processus d'inscription. Le législateur pourrait envisager la possibilité suivante :

- Accorder la latitude nécessaire pour instaurer de nouveaux processus d'inscription automatisés pour les électeurs.

Disponibilité des sources de données. D'après l'analyse des aspects pratiques de l'inscription des électeurs, il faut maintenir le processus à proximité des gens. Le noyau de la base de données du RPEO (environ 80 %) demeure relativement stable au cours d'une année; le suivi du segment mobile pourrait être facilité par des initiatives d'inscription locales et Élections Ontario continuera d'étudier les possibilités dans ce domaine.

L'accès régulier d'Élections Ontario aux bases de données institutionnelles sur les électeurs est également important.

> L'examen des données récentes du recensement de la population 2001 de Statistique Canada montre que 16,1 % de la population déménage, décède ou immigre en Ontario tous les ans. Une tranche supplémentaire de 1,48 % atteint l'âge de 18 ans.
>
> Si toutes ces activités étaient réparties également sur toute l'année, il s'ensuit que plus de 117 000 (1,5 %) « erreurs » pourraient survenir dans une liste des électeurs « parfaite » entre le moment où la liste est préparée et le jour du scrutin un mois plus tard!

Le cadre législatif actuel accorde au DGE le droit d'obtenir des renseignements électoraux auprès de différentes sources institutionnelles. Il ne lui garantit pas cependant qu'il obtiendra ces renseignements et n'élimine pas non plus les obstacles bureaucratiques, tels que les structures de droits artificielles qui servent uniquement à transférer des deniers publics d'un organisme à un autre. Le cadre législatif n'établit pas non plus l'ordre de priorité de directives législatives concurrentes.

La préservation de notre démocratie au moyen de systèmes inclusifs et accessibles doit être réévaluée. La ligne de démarcation entre la réglementation provinciale qui protège les renseignements personnels et le pouvoir du DGE de demander des renseignements sur les électeurs aux fins du RPEO est floue. Il faut réévaluer et clarifier l'équilibre à atteindre entre la tâche qui consiste à protéger la vie privée des citoyens et celle qui consiste à leur assurer l'accès aux institutions démocratiques qui garantissent cette protection. C'est particulièrement manifeste dans le cas des renseignements relatifs à la qualité d'électeur (nom, date de naissance, citoyenneté et adresse) conservés par les ministères tels que celui de la Santé et des Soins de longue durée et celui des Transports.

Dans la même veine, les administrateurs d'établissements de soins de longue durée, tels que les maisons de soins infirmiers et les établissements de santé mentale, sont tenus en vertu de certaines lois provinciales de protéger la confidentialité des renseignements sur les résidents. Parallèlement, les électeurs résidents doivent être inscrits et la *Loi électorale* exige que les directeurs du scrutin installent des bureaux de vote dans les établissements comptant plus d'un certain nombre de résidents. Il faut examiner et réviser ces dispositions législatives concurrentes pour protéger ces électeurs et leurs droits démocratiques tout en accordant les pouvoirs nécessaires au personnel électoral et aux administrateurs des établissements.

Une révision de la législation s'impose dans ce domaine. Le législateur pourrait envisager des mesures pour :

- Remédier aux conflits réel et perçu entre le pouvoir actuel qu'accorde la *Loi électorale* pour obtenir des renseignements sur les électeurs à des fins uniquement électorales auprès des ministères gouvernementaux et le cadre législatif de la province visant à assurer la protection de la vie privée,
- Octroyer de façon précise au DGE le pouvoir et les outils administratifs nécessaires pour obtenir et utiliser les renseignements personnels servant à établir la qualité d'électeur, contenus dans toutes les bases de données du gouvernement.

Automatisation. Le monde électoral se dirige vers l'adoption de systèmes de votation qui offrent des possibilités d'accès à tous les électeurs, sans étiquettes ni barrières.

Les électeurs handicapés représentent une collectivité importante pour la prestation automatisée des services électoraux, dès maintenant

« La Commission estime qu'il est nécessaire de mettre le vote électronique à l'essai dans d'autres projets pilotes en mettant l'accent sur l'Internet et le téléphone pour tester l'extensibilité. L'expérience de cette année indique que la messagerie textuelle et la télévision numérique ont une valeur limitée et que l'utilisation des kiosques de vote électronique devrait être davantage ciblée vers les endroits éloignés au lieu de remplacer simplement les bulletins de vote sur papier dans les bureaux de vote. » [Traduction]

Source : Communiqué de presse de la commission électorale du Royaume-Uni, 31 juillet 2003

et dans le futur. Leur situation unique exige que l'on conçoive des outils nouveaux et différents qui feront en sorte qu'il n'y aura pas de distinction entre eux et les autres électeurs quant à l'accès et à la participation aux scrutins. Parallèlement, un grand nombre d'autres électeurs, y compris ceux qui ne sont pas handicapés, souhaitent également des approches novatrices qui répondent à leurs besoins en matière d'accès au processus électoral.

En tant qu'outils administratifs du XXIe siècle, les processus automatisés peuvent offrir une rapidité accrue, une plus grande exactitude ainsi qu'un renforcement de l'efficacité et de l'uniformité. En tant que mode de prestation des services, l'automatisation offre plusieurs possibilités d'innovation dans des domaines où les systèmes manuels traditionnels seraient impuissants. On peut s'attendre à ce que l'absence d'automatisation devienne un obstacle lorsque la génération élevée avec le Web constituera la majorité de l'électorat.

Une modification législative apportée récemment reconnaît le besoin d'anticiper le changement. Aux termes de l'article 4.1 de la *Loi électorale*, le DGE a maintenant le pouvoir de proposer d'autres façons de voter pour les élections partielles. Ce pouvoir réglementaire a certes permis de mettre des innovations à l'essai, mais les élections partielles sont des événements imprévisibles et les nouveaux processus qu'il est effectivement possible d'élaborer et de mettre en œuvre au pied levé ont une portée limitée.

Dans le monde, les administrateurs de scrutins évaluent différentes technologies qui pourraient permettre d'améliorer les services électoraux. La réalisation de projets pilotes bien planifiés au cours des trois dernières années au Royaume-Uni a permis d'étudier à l'œuvre différents modes de votation automatisés comprenant la télévision numérique interactive, des kiosques de vote électronique et la messagerie textuelle par téléphone cellulaire, en plus de solutions plus simples telles que le vote par la poste, par téléphone et par l'Internet.

Un thème ressort fréquemment des rapports et des analyses : l'automatisation comprend beaucoup d'autres options que le vote par l'Internet et ne devrait pas être adoptée avant d'avoir fait l'objet d'une étude en profondeur.

Les électeurs de l'Ontario ne sont pas contre l'automatisation. Ils semblent prêts à adopter des technologies telles que le téléphone et l'Internet pour obtenir de l'information et peut-être même pour s'inscrire sur la liste des électeurs. En revanche, le vote électronique à distance ne suscite pas autant d'intérêt. Dans notre recherche effectuée après le scrutin, les candidats ont exprimé la même position.

Il importe également de se rappeler que même s'il existe des préoccupations communes dans le monde, les solutions peuvent varier d'un pays à l'autre.

Prenons, par exemple, le vote par la poste. Le sondage d'Élections Ontario indique un appui limité au vote par la poste, tandis que les électeurs britanniques l'ont adopté; en fait, leur gouvernement a mis sur pied un vaste projet pilote de scrutin conduit entièrement par la poste dans quatre circonscriptions électorales de l'Union européenne au printemps 2004. La justification de ce projet pilote se trouvait en partie dans les prévisions d'une augmentation du taux de participation :

« Par rapport à la baisse générale du taux de participation électorale, les endroits qui conduisent des scrutins entièrement par la poste ont constaté une augmentation moyenne de près de 15 % du taux de participation. » [Traduction]

Source : Communiqué de presse 484/03, Bureau du vice-premier ministre [R.-U.], 17 décembre 2003

Les résultats préliminaires indiquent que le taux de participation dans les quatre circonscriptions a presque doublé par rapport à la dernière élection européenne, mais on ne sait pas encore vraiment si le fait de voter par la poste est ce qui a incité les électeurs à voter.

Résultats concernant l'intention d'utiliser les modes de votation automatisés

	VOTANTS (n=1025)			NON-VOTANTS (n=778)		
Base : votants et non-votants	Par téléphone	En ligne	Par la poste	Par téléphone	En ligne	Par la poste
	%	%	%	%	%	%
Très susceptibles	24	37	12	38	46	21
Plus ou moins susceptibles	18	13	14	21	12	19
Peu susceptibles	16	12	25	16	13	25
Pas du tout susceptibles	41	38	50	25	30	35

Source : Recherche d'Élections Ontario effectuée après le scrutin de 2003

Parmi les applications qui pourraient profiter de l'automatisation, mentionnons :

- D'autres possibilités de voter qui pourraient répondre aux besoins des électeurs qui ne veulent pas voter dans un bureau de vote traditionnel en leur permettant d'utiliser le même outil que les électeurs qui sont incapables de se rendre au bureau de vote.
- D'autres modalités de vote, telles que l'envoi des bulletins de vote par la poste, pour les électeurs qui doivent actuellement renoncer au secret du vote en votant par procuration.
- D'autres modalités de vote, telles que le vote par téléphone, pour les électeurs qui se trouvent temporairement à l'extérieur de leur circonscription électorale ou de leur section de vote.

Quelques petites municipalités de l'Ontario ont aussi constaté une augmentation du taux de participation en recourant au vote par la poste.

Au palier municipal, il y a eu des investissements importants en Ontario dans l'informatisation de différents aspects des processus électoraux. Dans le cadre de notre réflexion sur l'avenir, nous examinerons les possibilités qui pourraient découler d'une plus grande collaboration et d'un alignement plus étroit des intérêts pour optimiser les capitaux investis dans ce domaine.

Les conseillers nationaux et internationaux sont en faveur d'une plus grande automatisation de la part d'Élections Ontario, mais la nature et l'étendue de celle-ci doivent faire l'objet d'examens et d'essais minutieux dans un environnement ontarien avant toute implantation à grande échelle de nouveaux systèmes afin d'assurer le respect continu de l'intégrité et de la sécurité du système.

Il faut progresser de façon prudente afin que l'adoption de processus automatisés dans le but d'améliorer les services offerts à certains groupes de nos intervenants ne vienne pas diminuer par mégarde ceux offerts aux autres groupes. De même, il faut que les processus automatisés respectent les principes essentiels d'équité, de secret, de transparence et d'accessibilité.

L'automatisation peut élargir les voies d'inscription offertes aux électeurs que les processus automatisés de mise à jour du registre n'atteignent pas ou qui ne sont pas couverts par la révision ciblée effectuée avant ou pendant le scrutin. L'automatisation et les autres modes de votation peuvent offrir de nouvelles possibilités de service aux électeurs sollicités de toutes parts en ce début de XXIe siècle.

Toutefois, on ne peut pas offrir ces solutions de rechange pour la votation sans modifier l'environnement structurel dans lequel évoluent les électeurs et Élections Ontario.

Mobilité Sur le plan de l'accès, la mobilité des citoyens joue un rôle de plus en plus important. L'accès à l'urne peut poser des problèmes aux électeurs qui sont « loin de chez eux » pendant de longues périodes. Les étudiants, les personnes qui passent l'hiver dans le Sud et les travailleurs saisonniers éprouvent notamment ce genre de problèmes.

À l'avenir, les points d'accès qui leur sont offerts, qu'il s'agisse d'une urne traditionnelle, d'une case postale de la Société canadienne des postes ou d'une « case » virtuelle sur l'Internet, devront être pris en compte si l'on veut parvenir à un équilibre entre l'innovation et un meilleur accès et les réalités sociodémographiques de la vie moderne en Ontario.

Parmi les initiatives législatives qui pourraient être envisagées dans ces domaines, mentionnons :

- Accorder de la latitude quant aux possibilités et aux endroits de vote par anticipation.
- Autoriser l'utilisation de différentes voies d'accès au vote et l'adoption de règles électorales spéciales, notamment des processus automatisés sûrs, tout en empêchant le vote par délégation.

Tout changement découlant des initiatives susmentionnées devrait préserver le secret du vote et fournir par ailleurs les contrôles qui assureront un processus d'examen transparent de façon que nous puissions vérifier le processus automatisé en recréant les résultats du soir des élections. Nous en sommes encore à l'examen des incidences, mais l'établissement d'un horizon de planification ferme dans le cadre d'un cycle électoral fixe de quatre ans pourrait permettre à Élections Ontario d'améliorer considérablement les services et d'éliminer certains obstacles à la sensibilisation et à la participation des électeurs.

Souplesse administrative Au cœur du défi qui consiste à assurer aux électeurs un accès optimal à des services électoraux de qualité se trouve le besoin de disposer de suffisamment de temps pour préparer la conduite d'un processus ou d'une activité et les mener à bien.

La période fixe qui est envisagée dans les dispositions législatives qui ont été déposées récemment prévoit 28 jours seulement entre l'émission du décret de convocation des électeurs et le jour du scrutin. L'analyse des différentes composantes interdépendantes de la conduite d'un scrutin fait ressortir de graves contraintes à différents points du processus, ce qui pourrait avoir comme conséquence qu'une petite erreur puisse se répercuter et devenir ainsi un problème beaucoup plus important.

Par exemple, les bulletins de vote sont d'abord utilisés dans un bureau de vote par anticipation qui est ouvert au bureau du directeur du scrutin 44 heures après la clôture du dépôt des déclarations de candidature. Or, si le DGE doit régler une situation où des noms peuvent porter à confusion sur le bulletin de vote, il pourrait ne rester

> Selon un groupe de chercheurs et de journalistes (désignés dans le sondage comme les leaders éclairés), accroître l'accessibilité et, par conséquent, le taux de participation est le motif le plus important pour adopter de nouvelles technologies. Ils estiment qu'il est également important de maintenir un système électoral moderne et d'offrir aux électeurs la possibilité de choisir entre différentes modalités de vote. On note toutefois une certaine ambivalence quant à l'importance d'utiliser les nouvelles technologies pour maintenir l'efficience du coût du processus électoral.
>
> *Source : Recherche d'Élections Ontario effectuée après le scrutin de 2003*

que 20 heures avant la date à laquelle les bulletins de vote doivent être prêts pour le premier vote par anticipation. Ce délai laisse donc peu de marge si un problème surgit.

- Si la législation prévoit plus de temps au cours des étapes nécessaires pour produire un bulletin de vote (p. ex., délai de soumission des déclarations de candidature et ouverture des premiers bureaux de vote par anticipation), elle pourrait favoriser une plus grande innovation pour répondre à différents besoins des intervenants quant aux bulletins de vote.
- En disposant de plus de temps, on pourrait envisager de faire une rotation de l'ordre dans lequel les noms des candidats apparaissent sur le bulletin de vote de façon à assurer une plus grande équité et à renforcer l'intégrité du processus.

Les électeurs ayant des besoins spéciaux, notamment, en profiteraient. Par exemple, les électeurs aveugles bénéficieraient d'un guide en braille qui préserve leur indépendance en leur indiquant l'ordre dans lequel figurent les candidats et leurs partis sur le bulletin de vote (lequel est encoché pour aider les électeurs aveugles ou malvoyants à repérer l'ordre des candidats). Or, cette mesure pourrait être possible dans le cadre d'une élection partielle, mais impossible pendant des élections générales provinciales à cause du peu de temps dont on dispose pour gérer la production d'un tel guide en 103 versions différentes.

De même, l'automatisation de la formule du bulletin de vote et de la compilation des bulletins – une voie que de nombreux organismes électoraux du monde entier sont invités à emprunter – exigerait du temps que n'accorde pas la *Loi électorale* actuelle pour permettre une augmentation des interventions techniques et disposer de suffisamment de temps pour préparer, vérifier, imprimer et distribuer les bulletins de vote

On ne peut toutefois pas se permettre d'ignorer les modifications législatives et le partage de la responsabilité entre l'électeur et le gestionnaire du scrutin. La commodité pourrait avoir un prix et pourrait aussi mettre en péril des droits réels ou perçus. Il faut tenir compte de ces enjeux lorsqu'on envisage des changements.

Les processus associés au vote ne mettent pas seulement en application les principes historiques fondamentaux des scrutins démocratiques, à savoir l'équité, le secret et la transparence, ils garantissent aussi l'accessibilité.

Toutefois, vues sous l'angle du XXIe siècle, les activités et les procédures prescrites par la Loi pour protéger ces principes semblent souvent vagues ou restrictives, ce qui a pour résultat qu'elles ne sont pas nécessairement comprises et observées.

L'absence d'une définition précise de ce qu'on entend par « bureau de vote » dans la loi, combinée à la nécessité d'installer des bureaux de vote dans des immeubles polyvalents, tels que des centres commerciaux, a posé des problèmes aux scrutateurs qui sont chargés de « maintenir la paix et l'ordre » dans les bureaux de vote pour ce qui est de la sollicitation de votes et d'autres activités.

Ceci peut donner lieu à des décisions incohérentes quant aux endroits où des activités de campagne électorale peuvent être menées les jours de scrutin et entraîner inutilement des conflits avec les bénévoles et les candidats. Il faudra dorénavant des règles et des pouvoirs plus précis afin de diminuer les possibilités de traitement inégal.

Par exemple, certaines règles du processus applicables aux activités dans les bureaux de vote ordinaires et par anticipation ont perdu leur pertinence au fil du temps.

- Le pouvoir d'un responsable électoral de maintenir la paix et l'ordre s'applique jusqu'à quelle distance de l'urne? S'arrête-t-il sur le seuil du bureau de vote ou s'étend-il jusque dans le centre commercial où est situé ce bureau?
- Comment le personnel des bureaux de vote peut-il prévenir l'« ingérence » dans le vote et gérer les actes des représentants des candidats, des candidats ou des médias tout en préservant l'intégrité du processus électoral?

Aux élections générales provinciales de 2003, 355 396 électeurs ont choisi de voter l'un des trois jours de vote par anticipation prévus dans les circonscriptions électorales ou l'un des six jours de vote par anticipation prévus dans chaque bureau de directeur du scrutin.

Les directives sur la compilation de listes électorales pour le jour du scrutin qui contiennent les noms biffés des électeurs qui ont participé au vote par anticipation sont un autre exemple de la rigidité de la loi actuelle. Il est évident qu'il y a de meilleures façons de compiler les listes électorales qu'en agrafant ou attachant avec un trombone trois listes différentes pour chaque bureau de vote.

Des processus automatisés peuvent fournir des renseignements exacts et regroupés au personnel des bureaux de vote et aux candidats à la fin de chaque journée de vote par anticipation. Or, cette façon de procéder n'est pas indiquée dans la loi.

La directive administrative qui ordonne de créer manuellement des registres du scrutin n'est probablement pas considérée comme une amélioration du service par les nombreux électeurs qui attendent leur tour pour voter dans les bureaux de vote urbains entre 17 h et 20 h le soir du scrutin. Il y a de meilleures façons de gérer la tenue des registres dans les bureaux de vote quand une loi est souple.

« ... le vote par procuration s'inscrit en contradiction avec la définition usuelle de l'intégrité. ... Contrairement aux formes de vote assisté, le vote par procuration ne permet pas de vérifier que le choix de l'électeur inscrit a été respecté par son mandataire. Les risques d'abus sont donc importants, en particulier dans le cas où une même personne peut être mandatée par plusieurs autres ... »

Source : « Améliorer l'accès au vote et favoriser son exercice », Directeur général des élections du Québec, avril 2004

Certains outils traditionnels conçus pour améliorer l'accès des électeurs, tels que le vote par procuration et les Autorisations de voter, ont perdu leur raison d'être depuis que les électeurs peuvent accéder sans restriction aux bureaux de vote par anticipation et qu'ils ont la possibilité de faire inscrire leur nom sur la liste des électeurs le jour du scrutin.

De même, la possibilité de se porter garant de l'identité d'un électeur dans les sections de vote rurales témoigne d'une autre époque, va

à l'encontre de l'intégrité du processus et ne correspond plus au principe d'équité pour tous les électeurs.

Le DGE peut étudier de nouvelles approches et se pencher sur les mesures administratives qu'il peut prendre, mais la loi actuelle n'accorde pratiquement aucune latitude pour favoriser un changement en profondeur et un accès ouvert. Le législateur pourrait envisager la possibilité :

- D'accorder au DGE les pouvoirs nécessaires pour adopter des méthodes plus souples pour la conduite des scrutins, notamment l'ajustement du calendrier des activités liées au scrutin pour permettre l'automatisation.

Dans la même veine, les procédures pour la tenue des référendums au palier provincial sont actuellement encadrées par la *Loi de 1999 sur la protection des contribuables*.

Malheureusement, les règles du processus sont imprécises et semblent se prêter en bonne partie à l'interprétation et à la contestation. Une approche codifiée pour les référendums profitera tant aux électeurs qu'aux administrateurs et permettra au DGE d'assurer la dotation, la planification et la conduite des référendums en accordant autant d'attention à l'équité, au secret, à la transparence et à l'accessibilité que dans les événements électoraux.

> Art. 19. À moins que le contexte n'exige une interprétation différente, la *Loi électorale* s'applique, avec les adaptations nécessaires, y compris les modifications énoncées dans la présente loi, à l'égard des référendums.
>
> *Source : Loi de 1999 sur la protection des contribuables, L.O. 1999, chap. 7, annexe A*

Partenariats. Qu'il participe à un scrutin fédéral, provincial ou municipal, l'électeur ne change pas, c'est l'événement qui est différent.

Les instances électorales de chaque palier s'échangent actuellement des renseignements électoraux. Or, l'avenir de la gestion électorale en Ontario offre des possibilités d'échange beaucoup plus grandes.

Le Registre national des électeurs, créé et tenu à jour par Élections Canada, a été la première source d'information à laquelle a puisé Élections Ontario pour établir le Registre permanent des électeurs de l'Ontario. Les échanges de renseignements de plus en plus fréquents et la collaboration plus étroite sur le plan technique offrent un terrain propice à l'élargissement de la coopération et à l'adoption de normes et de systèmes communs. Il pourrait s'ensuivre à plus long terme la création d'une seule liste des électeurs pour les trois niveaux de scrutin tenus en Ontario, une approche commune pour les adresses et un partage des coûts, des ressources et du matériel.

Le législateur pourrait tenir compte du fait que :

- Le cadre stratégique et législatif élaboré à moyen terme devra prévoir la latitude nécessaire pour favoriser un élargissement des partenariats qui profitera à l'ensemble des électeurs de l'Ontario.

De même, au palier municipal, il est possible d'établir un partenariat fondé sur les rapports efficaces qui se sont développés au cours des trois dernières années. Compte tenu de sa responsabilité réglementaire de fournir des listes d'électeurs à toutes les municipalités de la province et de son intérêt à améliorer l'efficience et l'exactitude des renseignements électoraux, la Société d'évaluation foncière des municipalités a joint ses efforts à ceux d'Élections Ontario et d'Élections Canada, dans le cadre d'un accord tripartite, pour entretenir un rapport de collaboration à long terme dans la prestation des services aux électeurs.

Toutefois, si la SEFM s'acquitte de sa responsabilité envers les électeurs en remplissant son mandat en matière d'inscription et de liste, la conduite des élections municipales aux trois ans continue de relever des municipalités. De plus, depuis 1999, celles-ci représentent un portail d'inscription des électeurs pour Élections Ontario.

Il existe peut-être d'autres possibilités de conclure des partenariats directement avec les municipalités afin d'offrir un meilleur service à moindre coût à tous les électeurs de l'Ontario. Le législateur pourrait faciliter ceci :

- En faisant en sorte qu'il soit possible à l'avenir d'examiner de plus près la structure des services électoraux aux paliers provincial et municipal et la relation entre Élections Ontario, la SEFM et les municipalités en ce qui a trait à l'inscription des électeurs et à la prestation des services électoraux.

D'après le travail effectué avec les partenaires et les intervenants au cours des quatre dernières années, il faut que le DGE de l'Ontario ait clairement le pouvoir de conclure des ententes de partage de coûts et de

s'engager dans des projets conjoints. Ultérieurement, il y aura de plus en plus d'occasions d'améliorer les processus électoraux dans un esprit de collaboration qui profitera à l'ensemble des électeurs de l'Ontario.

Intégrité

L'environnement actuel dans lequel le DGE s'assure de préserver le mandat public qui lui été confié lui est dicté par une combinaison de lois et de traditions. Qu'il s'agisse du pouvoir d'agir, de l'obligation de rendre compte de ses actes, de l'autonomie dont il jouit et de l'intégrité dont il fait preuve, tout repose sur le cadre de responsabilisation établi dans le droit et la pratique.

Toute nouvelle méthode de gouvernance électorale instaurée par une réforme législative doit maintenir les quatre piliers de base du rôle du directeur général, à savoir :

- Garantir l'*équité* des scrutins pour tous les participants,
- Veiller à ce que tous les électeurs aient accès à un *bulletin de vote secret*,
- Faire en sorte que l'administration rehausse la *transparence* des processus électoraux;
- Optimiser l'accessibilité pour les citoyens électeurs, les candidats et les citoyens surveillants.

Les électeurs de l'Ontario peuvent compter sur un système de démocratie représentative solide dans le contexte canadien, qui a pu s'adapter à une certaine croissance et à certains changements au cours de ses 136 années d'existence. Toutefois, l'évolution socioculturelle que l'on constate au pays comme à l'étranger nous rappelle à juste titre que toutes les institutions et leurs systèmes doivent être revitalisés à intervalles réguliers ou courir le risque de perdre leur pertinence.

Le conflit entre les traditions et les changements rapides et généralisés sur le plan social et environnemental a créé des contraintes auxquelles Élections Ontario doit s'adapter au risque de ne plus répondre aux attentes et de mettre en péril l'intégrité des institutions démocratiques de la province.

Tant les électeurs que les candidats et les partis politiques nous ont dit que la conduite des scrutins doit être confiée à un organisme apolitique indépendant. Les gens s'attendent à ce que ce mandat public important soit géré de façon professionnelle et efficace par des personnes compétentes et engagées.

Presque tous les Ontariens (94 %) sont d'accord avec l'énoncé voulant qu'il est important que le processus électoral en Ontario soit supervisé par un organisme indépendant.

Source : Recherche d'Élections Ontario effectuée après le scrutin de 2003

Si l'on veut incarner ce principe à l'avenir en Ontario, il faut réviser le système de nomination des directeurs du scrutin et des autres membres du personnel électoral et des bureaux de vote dans le but d'adopter des approches concurrentielles fondées sur le mérite.

La *Loi électorale* prescrit que le directeur général des élections est nommé par le Conseil des ministres sur l'adresse de l'Assemblée législative. Le Conseil des ministres nomme également le directeur général adjoint des élections. Le directeur général des élections et la directrice générale adjointe actuels ont été nommés à la suite d'un processus de recrutement public, suivi d'une sélection faite par un comité composé de représentants de tous les partis. Ce processus ouvert et fondé sur le mérite ne devrait pas être un événement unique – il devrait être confirmé dans le cadre réglementaire.

La nature partisane des directives réglementaires qui s'appliquent actuellement à ces nominations a une incidence tant sur l'autonomie apparente du DGE que sur sa capacité d'assumer l'entière responsabilité de l'intégrité professionnelle du processus.

Position apolitique. Le DGE est au service des citoyens de l'Ontario et de tous leurs représentants élus. Une attitude partisane n'a pas sa place dans ce contexte. Les processus de nomination, la durée du mandat du DGE et la possibilité de renouveler ce mandat sont des mesures publiques critiques de la valeur véritable accordée au mandat public qui lui est confié. Des changements s'imposent et se révéleront fructueux dans ces domaines clés.

Au-delà des questions d'intégrité fondamentales, les dispositions du cadre législatif actuel qui ont trait aux responsabilités des directeurs du scrutin et à leur obligation d'embaucher du personnel recommandé par les partis ont pour effet de restreindre le pouvoir du DGE d'établir un système efficace pour la préparation et la conduite des scrutins. Le DGE a besoin de pouvoirs précis pour assurer une dotation adéquate en puisant aux sources que lui-même détermine, et pour fixer la rémunération des effectifs.

Même si les listes de personnes recommandées par les partis politiques pour travailler aux élections sont d'une aide précieuse pour les directeurs du scrutin et que cette pratique devrait se poursuivre, on ne peut pas compter uniquement sur cette source pour recruter un nombre adéquat de personnes ayant les compétences nécessaires.

La structure fondamentale de l'administration électorale repose entièrement sur le cadre législatif. Or, ce cadre pose un obstacle à l'intégrité administrative du processus électoral. Il serait possible d'éliminer cet obstacle si le législateur envisageait la possibilité :

- D'octroyer clairement au DGE le pouvoir de nommer les directeurs du scrutin et le personnel des bureaux de vote,
- D'autoriser le DGE à établir les taux de rémunération, en consultation avec un arbitre financier indépendant, et à préparer et publier le « barème des dépenses » pour le personnel électoral et des bureaux de vote.

Responsabilité La confiance du public dans les institutions démocratiques n'a pas de prix. Le DGE joue un rôle unique dans la protection des droits fondamentaux des citoyens. Pour maintenir la confiance du public, il est essentiel qu'une structure de responsabilité précise et transparente assure les citoyens et les groupes d'intérêt politique que les actes posés par le DGE appuient clairement les principes d'équité, de secret, de transparence et d'accessibilité.

Si le fait de présenter à l'Assemblée législative un rapport sur l'administration de la *Loi électorale* au moment qui lui convient peut être à l'avantage du DGE, le public, lui, est mal servi de cette façon.

Les déclarations annuelles obligatoires et le fait d'octroyer au Comité consultatif des partis politiques inscrits une certaine visibilité comme conseiller politique du DGE assureront l'équilibre nécessaire entre la capacité d'agir du DGE et son mandat de protection de l'intérêt public.

Il est nécessaire de maintenir une présence politique dans l'administration électorale et ceci peut être réalisé au sein du cadre législatif si le législateur envisage la possibilité :

- De prévoir un rôle de conseiller politique auprès du DGE en confirmant dans la loi le rôle consultatif joué par le Comité consultatif politique, et
- D'exiger que le DGE présente un rapport annuel sur ses activités à l'Assemblée législative.

Le maintien de l'intégrité du processus électoral exige des outils adéquats et fonctionnels. Aux termes de la loi actuelle, le DGE est autorisé à examiner les bulletins de vote « lorsqu'il enquête sur une éventuelle manœuvre frauduleuse » (paragraphe 86(2.1) de la *Loi électorale*). Il n'est pas clairement autorisé à amorcer autrement un processus d'examen, tel qu'une vérification des bulletins de vote utilisés pour confirmer le caractère adéquat des bulletins de vote ou l'intégrité du processus électoral. Sauf s'il connaît l'existence d'un problème, il n'a pas le pouvoir de se pencher sur les problèmes et ne peut raisonnablement être tenu d'en rendre compte.

L'évaluation continuelle de l'intégrité du processus électoral a soulevé la question de l'identification à des fins électorales. On constate l'émergence d'une tendance dans les scrutins tenus aux différents paliers, y compris dans plusieurs municipalités de l'Ontario, à savoir exiger des électeurs qu'ils s'identifient à la satisfaction du personnel électoral.

Exigences de déclaration au Canada

La principale exigence de déclaration imposée au DGE de l'Ontario est énoncée à l'article 89 de la *Loi électorale*.

Art. 89. Outre qu'il se conforme aux autres exigences de la présente loi concernant le dépôt des résultats d'une élection, le DGE déclare à l'Assemblée législative, par l'intermédiaire du président, si, selon lui, l'élection était ou n'était pas entachée par un acte qui constitue une infraction ou une manœuvre frauduleuse aux termes de la présente loi. L.R.O. 1990, chap. E.6, art. 89.

Dans la plupart des autres organismes électoraux canadiens, les administrateurs électoraux sont tenus de présenter des rapports sur un éventail de sujets beaucoup plus vaste, y compris des propositions de modifications législatives (p. ex., Canada, Nouvelle-Écosse, Nouveau-Brunswick, Manitoba et Colombie-Britannique) ou de soumettre un rapport annuel (p. ex., Manitoba, Saskatchewan, Alberta, Colombie-Britannique).

Les électeurs votants et non votants et les candidats élus et non élus sont en grande majorité conscients de la nécessité d'assurer l'intégrité du processus dans les bureaux de vote et sont d'accord avec la proposition voulant que les électeurs aient à présenter des pièces d'identité avant de pouvoir voter.

Une nouvelle dynamique s'impose pour assurer l'équilibre entre le libre accès au processus électoral et l'intégrité fondamentale du processus. Avant de recevoir leur bulletin de vote, les électeurs dont le nom ne figure pas sur la liste électorale doivent être prêts à s'identifier, tandis que les électeurs inscrits devraient être tenus de confirmer leur identité. Afin de préserver l'intégrité du scrutin, le législateur pourrait envisager la possibilité :

- D'exiger que tous les électeurs présentent des pièces d'identité au moment de s'inscrire et de voter;
- D'accorder au DGE plus de pouvoir pour exiger que les électeurs s'identifient;
- D'exiger que le DGE publie des exigences claires et précises en matière d'identification.

93 % des Ontariens sont d'accord avec l'énoncé voulant que les électeurs soient tenus de présenter des pièces d'identité avant de voter et 85 % avec l'énoncé voulant que les électeurs aient la responsabilité de s'assurer que leur nom est inscrit sur la liste des électeurs finale.

Source : Recherche d'Élections Ontario effectuée après le scrutin de 2003

Cohérence L'innovation dans le domaine de l'inscription des électeurs s'est révélée un important catalyseur de la centralisation des processus. Les systèmes informatiques et les bases de données gérées au bureau central d'Élections Ontario sont utilisés par les directeurs du scrutin locaux pour la conduite du scrutin. Alors que le cadre législatif actuel tient le DGE à l'écart des postes de première ligne où se prennent les décisions opérationnelles, c'est à lui qu'incombe toutefois la responsabilité de conduire un scrutin uniforme et d'une grande intégrité.

La loi et les règlements actuels définissent les actes que posent les membres du personnel électoral à différents niveaux organisationnels, des scrutateurs dans les bureaux de vote et des directeurs du scrutin dans chaque circonscription électorale jusqu'au DGE. Ce cadre n'accorde pas beaucoup de latitude pour réagir aux problèmes dans la pratique et donne lieu à des gestes illogiques.

Le DGE doit être en mesure d'établir les règles qui s'appliquent à son personnel et de définir les processus opérationnels à suivre. Il doit pouvoir évaluer les besoins des électeurs dans différents endroits et différentes situations et créer une structure de personnel et un cadre de responsabilité pour répondre à ces besoins. Traditionnellement et selon la loi, les directeurs du scrutin étaient responsables de la conduite de « leurs » scrutins, ce qui donnait lieu à la tenue de 103 scrutins distincts. Or, les électeurs devraient être en droit de s'attendre à une plus grande uniformité de la part d'Élections Ontario et, par le fait même, à une intégrité accrue du processus. Il faut qu'il y ait à l'avenir un seul et même scrutin.

L'expérience des élections générales provinciales de 1999 et 2003 fait clairement ressortir la valeur d'une plus grande centralisation des pouvoirs du DGE. On le voit manifestement dans :

- Les innovations apportées pour tenir compte des réalités sociales et remédier aux contraintes du calendrier électoral qui limitent la capacité des citoyens à travailler aux élections ou leur intérêt en ce sens, et
- L'uniformité des processus et l'efficience et la valeur ajoutée qui en résultent.

On passerait à côté de la réalité si l'on qualifiait simplement le DGE de « gestionnaire du scrutin ». Ces termes décrivent plutôt un concept idéal, alors que la réalité administrative exige une structure, un ensemble de règles, un plan de dotation et une organisation financière.

Bien souvent, on oublie les processus administratifs dans les initiatives visant à réformer les politiques. Les réformes électorales font partie des aspects les moins passionnants de la politique publique et la simple mention d'un détail administratif suscite habituellement chez l'interlocuteur une réaction qui n'a rien d'enthousiaste.

Il n'en reste pas moins que le fait d'entreprendre un examen de la conduite des scrutins sans d'abord comprendre la pertinence et la structure de l'environnement opérationnel sous-jacent n'aura d'autre résultat que de maintenir la rigidité et la confusion des processus électoraux de l'Ontario. Il s'ensuivra une perte réelle ou perçue de la solidité des systèmes électoraux de la province et de la confiance dans ceux-ci.

La souplesse administrative et l'efficacité exigent d'apporter des ajustements au cadre constitué par la *Loi électorale* et doivent continuer de témoigner des efforts déployés par le DGE pour préserver la fiabilité financière de ses activités.

Le législateur peut contribuer à assurer le maintien de l'intégrité du processus électoral en envisageant la possibilité :

- D'élaborer une nouvelle *Loi électorale* qui offrira un cadre cohérent au DGE pour gérer le processus électoral de façon professionnelle, transparente, équitable et exempte d'influences partisanes.

Participation électorale

Nos intervenants ont confirmé leur croyance voulant que le DGE ait un rôle à jouer pour encourager la participation des électeurs. Pour atteindre son objectif initial de jouer un rôle dans la démocratie de l'Ontario en reliant les citoyens au processus électoral, le DGE dispose d'un ensemble restreint d'outils administratifs.

Si 4 528 167 électeurs ont participé aux élections générales provinciales de 2003, ce chiffre ne représente toutefois que 56,8 % des 7 962 607 électeurs inscrits. La publicité est certes une façon de rejoindre les électeurs, mais il y en a beaucoup d'autres qui pourraient être mises à contribution.

En général, les électeurs considèrent que les activités d'Élections Ontario sont des services et qu'ils sont en droit de recevoir ces services à l'appui de leurs droits démocratiques, de la façon qui leur convient et au moment où ils en ont besoin.

Or, tout comme les électeurs ne sont pas un groupe homogène, l'excellence des services électoraux n'est pas un produit ou un processus unique. Le défi qui se pose lorsqu'on veut offrir des solutions de rechange et des services souples est que leur conception ne peut pas s'écarter des principes fondamentaux du processus démocratique, à savoir l'équité et l'accessibilité pour tous. Si ces principes deviennent évidents dans l'administration des scrutins, on aura alors réduit ou éliminé des obstacles importants à la participation des électeurs.

D'après la recherche d'Élections Ontario, il existe un segment de l'électorat ontarien qu'il serait possible de motiver et d'aider au moyen de différentes initiatives pour l'inciter à participer au processus électoral. Ces personnes n'ont pas voté en 2003, mais elles n'ont rien fondamentalement contre le processus électoral.

La voie du changement et d'une augmentation possible de la participation doit continuer de respecter les principes de base des systèmes électoraux démocratiques.

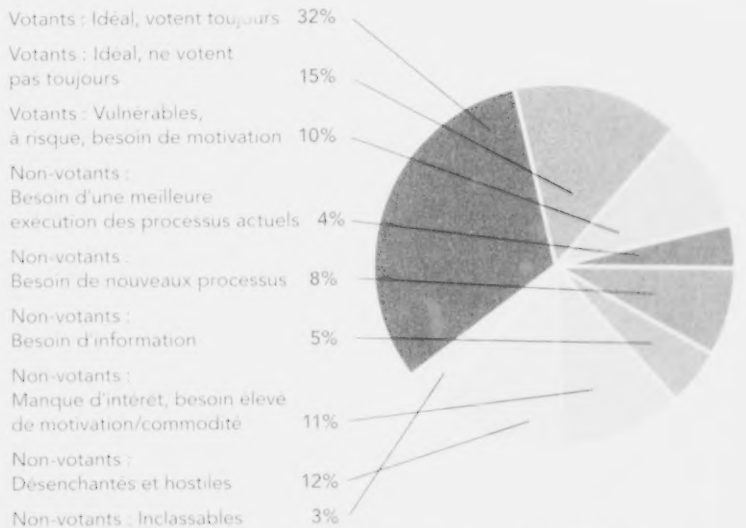
Point de vue sur le rôle d'Élections Ontario

Les leaders éclairés font preuve d'une grande confiance dans l'organisme et l'encouragent à prendre des mesures audacieuses dans de nombreux domaines. La plupart estiment qu'Elections Ontario a comme rôle *principal* d'administrer et d'exécuter les scrutins et comme rôle secondaire de favoriser la participation des électeurs (saluant au passage la campagne de sensibilisation de 2003).

Source : Recherche d'Élections Ontario effectuée après le scrutin de 2003

Statistiques concernant la participation électorale

Certains votants voteront toujours, d'autres participeront peut-être et certains ne peuvent être sensibilisés.



Source : Recherche d'Élections Ontario effectuée après le scrutin de 2003

L'équité doit transparaître dans la préparation et l'exécution des scrutins. Le secret du bulletin de vote exige un mécanisme de prestation que les électeurs peuvent utiliser facilement et qui assure un niveau de sécurité adéquat.

La transparence exige que les administrateurs électoraux communiquent ouvertement tant avec les électeurs qu'avec les représentants des partis politiques.

L'accessibilité exige le partage des connaissances et des idées, un accès physique pratique pour tous les électeurs et un ensemble d'outils qui offrent la possibilité de participer à toutes les personnes qui ont qualité d'électeur et qui sont intéressées.

À tous les égards, il faut que ces principes soient clairement présents dans l'environnement futur d'Élections Ontario axé sur les services. Or, on ne peut pas donner de garantie en ce sens à moins qu'il y ait des changements.

Le législateur a l'occasion d'envisager la possibilité d'apporter des changements administratifs qui pourraient aider les électeurs, par exemple :

- Inclure les jeunes citoyens dans certains aspects du processus électoral, tels que l'inscription, avant même qu'ils aient 18 ans, pour accroître leur sensibilisation et leur intérêt;
- Indiquer sur les bulletins de vote à quel parti sont affiliés les candidats afin d'améliorer les connaissances et d'éliminer toute incompréhension qui pourrait subsister dans l'esprit de l'électeur au moment crucial d'apposer sa marque sur le bulletin de vote;
- Favoriser l'instauration de mécanismes de conduite des scrutins que les électeurs peuvent utiliser facilement, qui maintiennent le secret du vote et qui assurent un niveau de sécurité adéquat.

Programme d'approche et consultations générales. Il est facile de considérer *les électeurs* comme un groupe homogène de gens qui surgissent au cours d'un scrutin et disparaissent ensuite pour se transformer en « *contribuables* ». Quand la perspective s'élargit et qu'on parle alors des « *électeurs ayant des besoins spéciaux* », on peut aussi être porté à les considérer comme un groupe homogène qui doit retenir notre attention.

Or, la réalité est tout autre. Élections Ontario a apporté un changement important dans la préparation et la conduite du scrutin général tenu en octobre 2003. Conscient des besoins différents à combler pour que les « services » électoraux soient une réalité bien concrète pour tous les électeurs, Élections Ontario a invité les groupes et les particuliers à nous éclairer et à ouvrir les voies d'accès au processus électoral.

Le travail ne fait que commencer. Même si le temps qui s'écoule entre les élections générales se compte en années, l'information, la sensibilisation et la prestation des services aux électeurs qui ont besoin de services spéciaux pour assurer leur accès et leur participation au processus électoral sont une tâche de tous les jours.

On ne peut pas s'attendre à ce que la compréhension des processus démocratiques puisse être acquise ou maintenue une fois pour toutes par les électeurs au cours d'une période de 28 jours qui a lieu aux quatre ans. La sensibilisation exige des communications pertinentes et régulières. Il y a différents auditoires pendant le cycle électoral. Il faut préparer les nouveaux électeurs, qui viennent d'avoir 18 ans ou qui viennent de recevoir la citoyenneté canadienne, à participer au processus électoral et les y encourager. Le DGE peut et devrait participer à la transmission de ce message.

Il est important que tous les intervenants puissent se reconnaître dans les plans d'amélioration des services qu'élaborent le DGE et Élections Ontario. Ils doivent avoir le sentiment qu'ils ont une part dans le processus et les produits. Ils doivent pouvoir échanger de l'information avec Élections Ontario par l'intermédiaire de modes de communication réguliers et reconnaissables.

Or, si ces lignes directrices sont données aux directeurs généraux des élections du Québec et du palier fédéral, le directeur général des élections de l'Ontario, lui, n'est pas clairement autorisé par la loi à s'engager dans un vaste programme de communications et il n'a pas non plus le mandat d'éduquer et d'informer.

Le législateur pourrait envisager d'aider le DGE à éliminer les obstacles à la connaissance et à la compréhension du processus électoral au moyen d'initiatives telles que celle-ci :

- Autoriser en tout temps le DGE à s'engager dans de vastes programmes de communication et à diffuser de l'information à grande échelle.

NOS CONCLUSIONS

Au cours des dernières années, Élections Ontario a clairement démontré qu'il pouvait apporter des changements. Toutefois, ses cadres stratégiques et opérationnels ont maintenant atteint leurs limites et doivent subir des changements ou risquer d'annuler les progrès qui ont été réalisés jusqu'à maintenant.

Si l'on examine les élections générales provinciales de 2003 en tant qu'événement précis tenu à un moment précis, on constate que le scrutin était bien organisé et qu'il s'est bien déroulé. En revanche, les efforts requis pour faire de cet événement une réussite montrent nettement que nous avons fait le maximum qu'il nous était possible de faire pour répondre aux besoins des électeurs de l'Ontario avec les ressources actuelles et au sein du cadre législatif actuel. D'ici 2007, même en suivant les lignes directrices du plan stratégique d'Élections Ontario, les méthodes et solutions appliquées aux termes de la législation actuelle ne suffiront tout simplement pas à répondre aux nouveaux besoins de l'électorat diversifié de l'Ontario.

C'est seulement en modifiant les systèmes et les structures actuels de la gouvernance et de l'administration des scrutins et de la prestation des services électoraux que l'on pourra offrir un avenir plus prometteur aux électeurs de l'Ontario.

Il est essentiel que les services offerts aux électeurs, aux partis politiques et aux candidats de l'Ontario ainsi qu'aux surveillants de la démocratie se développent et se multiplient. Les possibilités de développement sont nombreuses et variées, mais il leur faut des fondements stratégiques et législatifs solides pour produire les meilleurs résultats possible.

Il faut établir des objectifs précis tant dans les programmes mis sur pied par le DGE que dans les mesures qu'Élections Ontario doit prendre avant la prochaine élection générale. L'excellence de la prestation des services électoraux doit être tangible et mesurable.

Les initiatives amorcées dans le sillage des élections de 2003 laissent déjà entrevoir une infrastructure qui pourrait faciliter la concrétisation des changements qu'Élections Ontario considère essentiels.

Un projet de loi prévoyant une date fixe pour la tenue des élections a été déposé à l'Assemblée législative à la fin de la session du printemps 2004. L'adoption d'une date de scrutin fixe offrirait certes au DGE une belle occasion d'améliorer son contexte opérationnel, mais ce ne serait qu'un premier pas vers la revitalisation du cadre électoral. Il y a encore beaucoup à faire en effet.

Le présent rapport, ***Accès, intégrité et participation : vers des processus électoraux souples pour l'Ontario***, n'est que le premier pas vers une transformation essentielle des processus électoraux de l'Ontario.

Le directeur général des élections et Élections Ontario sont prêts à favoriser le changement et l'innovation dans les processus électoraux de l'Ontario.

Nous nous réjouissons à la perspective de travailler de concert avec les citoyens et leurs représentants politiques à la réalisation de ces objectifs.

ANNEXE

Projet de recherche d'Élections Ontario réalisé après le scrutin de 2003

Selon le Plan stratégique 2002-2006, la « responsabilité sera assurée grâce à une évaluation continue de la performance par rapport aux normes ». Dans le cas de la première initiative prévue pour instaurer ce cadre de responsabilisation, Élections Ontario a confié à Ipsos-Reid Public Affairs la réalisation d'un projet de recherche exhaustif auprès des intervenants immédiatement après la tenue des élections générales provinciales de 2003.

La recherche de base était un sondage général des électeurs admissibles, mené entre le 3 octobre et le 21 octobre 2003. Mille huit cents électeurs ont été interrogés par téléphone et la marge d'erreur est de +/- 2,3 %, 19 fois sur 20. L'échantillon était réparti entre votants et non-votants (1 200 et 600 respectivement) et pondéré en fonction du sexe, de l'âge et de la géographie. La fiabilité statistique de l'échantillon des votants est de +/- 2,8 % et celle de l'échantillon des non-votants, de +/- 4,1 %.

En plus du sondage général, des sondages ont été menés auprès des candidats (+/- 10,6 %), des directeurs des finances (+/- 10,1 %) et des électeurs autochtones (+/- 14,1 %). Des groupes d'électeurs spéciaux faisaient aussi partie du programme de recherche, mais le nombre de réponses était trop faible pour en tirer des résultats statistiquement fiables et ne donne que des indications. De même, un petit groupe de chercheurs et de journalistes interrogés entre le 27 novembre et le 19 décembre 2003 ont été invités à faire part de leur opinion sur la conduite du scrutin. Dans ce cas également, les résultats ne sont pas statistiquement fiables.

Les points saillants du sondage général de l'électorat se résument comme suit :

- Dans l'ensemble, Élections Ontario obtient une note **positive**.
  - Tant les votants que les non-votants affichent des niveaux de sensibilisation élevés.
  - Chez la plupart des votants, l'impression laissée par le scrutin obtient une note modérément positive tandis qu'elle est neutre-positive chez la plupart des non-votants.
- Le processus de votation obtient de manière générale une note élevée; peu de votants ont éprouvé des problèmes et il n'y a aucun sujet de critique important.
  - Points à améliorer : plus grande exactitude/complétude de la liste des électeurs, meilleur affichage des indications dans les bureaux de vote (y compris les noms des partis sur les bulletins de vote) et publication à plus grande échelle des numéros de téléphone sans frais et des points d'accès par l'Internet.
- Les campagnes de publicité et d'information d'Élections Ontario obtiennent de bonnes notes sur le plan du souvenir et de l'impact/accueil (c.-à-d. impact positif net sur la probabilité de voter).
  - La nouvelle campagne de sensibilisation obtient de meilleures notes que la campagne d'information traditionnelle sur le plan du souvenir et de l'impact/accueil.
  - En revanche, le niveau de sensibilisation à l'endroit de la brochure d'information à l'intention des ménages était relativement faible, alors que cet élément est celui qui était le plus susceptible d'obtenir une note élevée tant sur le plan de l'information que de l'impact.
- Peu de gens espèrent que des changements ou des améliorations seront apportés au processus. Cependant, une fois qu'on remédie aux préoccupations liées à la protection de la vie privée, à la fraude ou aux erreurs, une majorité est en faveur de l'adoption du téléphone et de l'Internet comme méthodes pour obtenir ou modifier des renseignements et voter – mais non de l'adoption de méthodes basées sur la poste.
  - Fait à noter, les non-votants sont plus intéressés et plus enclins à utiliser ces méthodes de rechange pour voter.
- Contexte : baisse du taux de participation (57 %)
  - Les principaux moteurs du comportement électoral sont de nature personnelle (devoir civique, intérêt) et pratique (horaire, commodité) et non démographique. Les questions de systèmes, de processus et d'information sont secondaires, mais tout de même importantes.
  - Le marché cible des votants « atteignable » et réaliste d'Élections Ontario correspond à 74 % de l'électorat. Cette tranche supplémentaire de 17 % exige :

- De nouveaux processus/de la souplesse (8 %)
- Une meilleure exécution des processus actuels (4 %), en particulier pour ce qui est de la liste et de l'inscription des électeurs
- Davantage de renseignements sur les procédures et les processus et sur d'autres points (5 %)

La comparaison de ces résultats avec les principales conclusions du sondage des groupes d'électeurs spéciaux donne le tableau suivant (rappel – les échantillons étaient trop petits pour donner des statistiques fiables).

- Dans l'ensemble – principaux points faibles/points à améliorer communs
  - Exactitude de la liste des électeurs (sauf les sans-abri), affichage des indications/proximité des bureaux de vote, aide linguistique.

- Électeurs autochtones
  - Dans l'ensemble, octroi d'une note **modérément positive.**
    - Élections Ontario et la gestion globale du scrutin obtiennent aussi des notes positives.
  - Les aspects de base du processus électoral reçoivent des notes positives plus modérées.
  - Dans ce groupe également, peu de votants ont éprouvé des problèmes et il n'y a pas d'objet de critique.
  - Contrairement à l'électorat général, les électeurs autochtones ne sont pas susceptibles d'appuyer/adopter en majorité la votation au moyen des nouvelles méthodes mises à l'essai, même lorsqu'on remédie aux préoccupations liées à la protection de la vie privée et à la fraude – mais ils sont prêts à utiliser ces méthodes pour obtenir des renseignements électoraux à des fins administratives.

- Électeurs ayant des besoins spéciaux (personnes aux prises avec des difficultés physiques, aveugles/malvoyants, sourds/malentendants, besoins de nature ethnoculturelle/linguistique)
  - Dans l'ensemble, la note est **neutre-positive** – neutre-positive pour Élections Ontario et la conduite du scrutin, modérément positive pour l'ensemble du processus électoral et très positive quant à la façon de marquer et de déposer le bulletin de vote au bureau de vote.
    - Autre point important à améliorer : les heures d'ouverture des bureaux de vote.
  - Pour l'ensemble des éléments standards mis à l'essai, de fortes majorités d'électeurs ayant des besoins spéciaux accordent des notes positives
    - Sauf pour les services plus pertinents comme l'aide linguistique, la disposition des bureaux de vote, l'affichage des indications et l'aide aux personnes handicapées.
  - De plus, l'opinion est partagée quant à la note générale accordée aux services spéciaux offerts, certains services obtenant des notes positives – sauf pour l'accès aux personnes en fauteuil roulant. Il importe également de souligner que de très grands segments – des majorités dans nombre de cas – ne connaissaient pas ou n'ont pas utilisé les services spéciaux offerts par Élections Ontario.
  - De fortes majorités sont en faveur de l'accès et de l'administration de l'information par téléphone et en ligne, et nettement moins en faveur de l'utilisation de la poste. En revanche, la possibilité de voter au moyen de l'une ou l'autre des technologies mises à l'essai n'obtient pas la faveur de la majorité – même avec la garantie d'assurer la protection de la vie privée et la sécurité – mais près de la moitié appuie l'accès en ligne.

- Électeurs pauvres, mal logés et sans-abri
  - Dans l'ensemble et pour des mesures précises, la note est **positive**, à l'image de celle accordée par l'électorat général.
  - Tant les services courants que les services spéciaux/dédiés obtiennent une note très positive – sauf l'aide linguistique.
  - Contrairement aux autres électeurs ayant des besoins spéciaux, on relève un niveau élevé de sensibilisation aux services spéciaux qui leur sont offerts et d'utilisation de ces services – ce qui pourrait être relié au niveau de dépendance élevé que ce groupe affiche à l'endroit des associations/refuges pour l'obtention d'information et d'aide relativement aux services généraux et spéciaux.
  - À l'instar des autres électeurs ayant des besoins spéciaux, des majorités appuient l'accès/l'administration de l'information par téléphone et – dans une moindre mesure – en ligne, mais s'opposent à la possibilité de voter au moyen de l'une ou l'autre de ces méthodes (en particulier la poste), même avec la garantie d'assurer la protection de la vie privée et la sécurité.

Dans le cas des candidats, le sondage révèle ce qui suit :

- Dans l'ensemble, Élections Ontario obtient une note **modérément positive**.

- On relève un ensemble d'impressions/de notes positives allant de modérées à neutres, peu de notes négatives et une absence notable de connaissance/sensibilisation aux services.
- Dans l'ensemble, on considère que la performance d'Élections Ontario au scrutin de 2003 s'apparente à celle de 1999, avec une légère tendance à l'amélioration (+5 %).
- Dans l'ensemble, les candidats non élus accordent plus de notes positives à Élections Ontario que ceux qui ont été élus.
- De manière générale, les candidats accordent une note positive plus modérée que l'électorat général. Pour des mesures comparables, les candidats ont une impression un peu plus positive à l'endroit d'Élections Ontario (68 % contre 55 % ont une impression favorable et 32 % de l'électorat général a une impression neutre) et légèrement moins positive à l'endroit de la façon dont l'organisme a conduit le scrutin (55 % contre 60 % de l'électorat général).

• Points forts : Efforts d'information et de communication et gestion globale du processus électoral.
- Tant les directeurs des finances que les candidats accordent des notes positives solides à la nouvelle campagne de sensibilisation d'Élections Ontario.

• Points à améliorer : L'exactitude de la liste des électeurs et l'inscription des électeurs (résultats semblables à ceux de l'électorat général), formation du personnel (compétence et courtoisie) et information/emplacement des bureaux de vote.
- En revanche, aucun consensus ne se dégage sur les forces et les faiblesses de l'organisme, ce qui témoigne d'un faible niveau de connaissance et d'expériences individuelles différentes.
- Contrairement aux directeurs des finances (55 %), seulement 38 % des candidats sont d'accord pour dire que la liste des électeurs était aussi complète et exacte que ce à quoi on pouvait raisonnablement s'attendre.
- Fait à noter, 55 % des candidats (76 % élus/45 % non élus par rapport à seulement 37 % des directeurs des finances) ont éprouvé des problèmes quelconques avec les procédures/processus électoraux – principalement, dans les domaines susmentionnés.

• On relève des notes modérément positives à l'endroit des produits et services offerts, avec une tendance à l'expression de niveaux de satisfaction plus élevés pour les services relatifs aux candidats et plus faibles pour les services destinés aux votants.
- Dans l'ensemble, on relève une absence notable de connaissance de l'ensemble des services offerts par Élections Ontario.

• Dans l'ensemble, les candidats sont largement en faveur des nouvelles méthodes d'échange de renseignements électoraux en ligne, par la poste et – dans une moindre mesure – par téléphone, et de faibles majorités appuient l'adoption de ces technologies comme méthodes de votation (moyennant des mesures de protection adéquates de la vie privée et des mesures de sécurité adéquates contre la fraude) afin d'augmenter le taux de participation et d'accroître l'accessibilité.
- En comparaison, des majorités de directeurs des finances s'opposent aux nouvelles méthodes de votation mises à l'essai – pas moins de 45 % se disant fortement en désaccord.
- Contrairement à près de la moitié des directeurs des finances (48 %), seulement 38 % des candidats estiment qu'il ne devrait y avoir qu'une seule méthode de voter dans un scrutin.

Voici les conclusions principales pour ce qui est des directeurs des finances :

• Dans l'ensemble, Élections Ontario obtient une note positive.
- On relève un ensemble d'impressions et de notes plus positives que dans le cas des candidats, ceux-ci ayant accordé davantage de notes modérées à neutres.
- On relève peu de notes négatives, un faible niveau d'interaction et une absence de connaissance/sensibilisation notable – et plus grande – des services offerts.
- Dans l'ensemble, les directeurs des finances estiment que la performance d'Élections Ontario au scrutin de 2003 s'apparente à celle de 1999, avec une petite tendance à l'amélioration (+12 %).
- De manière générale, tant les directeurs des finances que l'électorat général accordent des notes positives. Pour des mesures comparables, les directeurs des finances affichent une impression manifestement plus positive à l'endroit d'Élections Ontario (75 % contre 55 % ont une impression favorable, et 32 % de l'électorat général a une impression neutre) qu'à l'endroit de la façon dont le scrutin a été conduit (77 % contre 60 % de l'électorat général).

• Points forts : Efforts d'information et de communication et matériel de référence.
- Tant les directeurs des finances que les candidats accordent des

notes positives solides à la nouvelle campagne de sensibilisation d'Élections Ontario.

- **Points à améliorer** : Procédures financières/bancaires, communication des lignes directrices et des procédures et formation du personnel (compétence, coopération, ponctualité).
  - En revanche, aucun consensus ne se dégage au sujet des forces et des faiblesses de l'organisme ou des problèmes éprouvés.
  - Ce résultat indique un faible niveau de connaissance/d'interaction et des expériences/priorités individuelles différentes.
  - Un moins grand nombre de directeurs des finances (37 %) que de candidats (55 %) ont éprouvé des problèmes quelconques avec les procédures ou processus électoraux – principalement, sur le plan des services ou de l'information.
  - Contrairement aux candidats (38 %), une majorité de directeurs des finances (55 %) estiment que la liste des électeurs était aussi complète et exacte que ce à quoi on pouvait raisonnablement s'attendre.

- Dans l'ensemble, il y a un manque de connaissance notable de l'ensemble des services et produits offerts par Élections Ontario, même dans le cas des produits destinés à cette population – et, en particulier, aux points d'accès aux communications de l'organisme.
  - Les notes les plus élevées ont été accordées aux services et au matériel d'information d'Élections Ontario.
  - Les notes les plus faibles ont été attribuées à la formation des directeurs des finances et aux différentes formalités et formules administratives qu'ils doivent remplir.

- Dans l'ensemble, les directeurs des finances sont largement en faveur des nouvelles méthodes d'échange de renseignements électoraux en ligne, par la poste et – dans une moindre mesure – par téléphone, mais – contrairement aux candidats – des majorités nettes s'opposent (pas moins de 45 % et autant que 49 % s'opposent fortement) à l'adoption de ces technologies comme méthodes de votation à cause des préoccupations élevées sur le plan de la sécurité et de la fraude.
  - En comparaison, les candidats s'opposent moins fortement – 27 % (par la poste), 31 % (en ligne), et 39 % (par téléphone) se disant fortement en désaccord à cet égard.
  - Par ailleurs, contrairement aux candidats (38 %), près de la moitié des directeurs des finances (48 %) estiment qu'il ne devrait y avoir qu'une seule méthode de voter à un scrutin.

Le groupe des leaders éclairés (des chercheurs et des journalistes) a fait part des points de vue suivants :

- Une note **positive** dans l'ensemble.

- Des impressions positives d'Élections Ontario et de sa gestion du scrutin.

- De plus, les leaders éclairés ont une grande confiance dans l'organisme et l'encouragent à prendre des mesures audacieuses dans de nombreux domaines.

- La plupart estiment qu'Élections Ontario a comme rôle *principal* d'administrer et d'exécuter les scrutins et comme rôle *secondaire* d'encourager les électeurs à participer (saluant au passage la campagne de sensibilisation de 2003).

- La baisse du taux de participation est imputée principalement à une détérioration de la culture politique, mais les leaders éclairés sont également préoccupés par une perception fondée en grande partie sur des anecdotes voulant que la liste des électeurs soit inexacte (à cause de l'absence de recensement de porte en porte). Il semble que ce soit l'opinion se rapprochant le plus d'une critique de la gestion du scrutin par Élections Ontario parmi le groupe, et c'est la seule.

- Les leaders éclairés font preuve d'enthousiasme et de réceptivité à l'endroit des nouvelles technologies – ils les appuient fortement pour l'information et l'administration; des majorités sont en faveur de la votation en ligne et par téléphone, mais ils sont divisés toutefois quant à l'adoption de la poste à cette fin.